

### Investigación para el desarrollo en el Perú: Once balances

Postprint / Postprint  
Sammelwerk / collection

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

GRADE Group for the Analysis of Development. (2016). *Investigación para el desarrollo en el Perú: Once balances*. Lima. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51827-8>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

# Investigación para el desarrollo en el Perú

## Once balances





INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO  
EN EL PERÚ

ONCE BALANCES



# INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PERÚ

ONCE BALANCES

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación, y la investigación en la que se sostiene, se llevaron a cabo gracias a la subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank. Asimismo, la investigación recibió financiamiento complementario de la Fundación Ford.

Lima, diciembre del 2016

Impreso en el Perú

750 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de Investigación: Santiago Cueto

Asistente de edición: Diana Balcázar

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Judith Venegas

Fotografías de carátula de niños: Sebastián Castañeda/Niños del Milenio

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-17172

ISBN: 978-9972-615-97-9

CENDOC / GRADE

GRADE

*Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances.* Lima: GRADE, 2016.

EDUCACIÓN, RENDIMIENTO ESCOLAR, PRIMERA INFANCIA, PROGRAMAS SOCIALES, VIOLENCIA DOMÉSTICA, DOCENTES, MINERÍA, MONTAÑAS, CAMBIOS CLIMÁTICOS, NORMAS SOCIALES, COMPORTAMIENTO, PERÚ

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS	9
<i>Miguel Jaramillo</i>	
PRÓLOGO	11
<i>Javier Escobal</i>	
ABREVIACIONES	19
1. EL CONTEXTO IMPORTA: REFLEXIONES ACERCA DE CÓMO LOS CONTEXTOS Y LA COMPOSICIÓN ESCOLAR AFECTAN EL RENDIMIENTO Y LA EXPERIENCIA EDUCATIVA DE LOS ESTUDIANTES	27
<i>María Balarín</i>	
2. INEQUIDADES EN LA EDUCACIÓN	55
<i>Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez</i>	
3. EL EFECTO DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO EN EL RENDIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS: UN BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	109
<i>Juan León y Yessenia Collahua</i>	
4. ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ: AVANCES Y RETOS PENDIENTES	163
<i>Gabriela Guerrero y Flavia Demarini</i>	
5. DIEZ AÑOS JUNTOS: UN BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DEL PERÚ SOBRE EL CAPITAL HUMANO	207
<i>Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez</i>	
6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES: CAMBIOS Y RETOS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA	251
<i>Lorena Alcázar</i>	
7. MAGNITUDES, DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA INFANTIL EN LOS HOGARES: BALANCE DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS INTERVENCIONES EXISTENTES	297
<i>Martín Benavides y Jimena Stuart</i>	



8. LA CARRERA DOCENTE EN EL PERÚ <i>Juan José Díaz y Hugo Ñopo</i>	353
9. MINERÍA, ESTADO Y COMUNIDADES: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÚLTIMO CICLO DE EXPANSIÓN EXTRACTIVA EN EL PERÚ. UN BALANCE DE INVESTIGACIÓN <i>Gerardo Damonte</i>	403
10. CAMBIO GLOBAL, ALTA MONTAÑA Y ADAPTACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIAL Y GEOGRÁFICA <i>Manuel Glave y Karla Vergara</i>	445
11. INSTITUCIONES, NORMAS SOCIALES Y COMPORTAMIENTO <i>Miguel Jaramillo</i>	509
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	557

## PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

Este libro recoge las ponencias presentadas en la conferencia Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo, que, con ocasión de nuestro 35 aniversario, se realizó en Lima entre el 25 y 26 de noviembre del 2015. Para este evento buscamos reunir a académicos, profesionales vinculados a la formulación y ejecución de políticas públicas, e investigadores de nuestra casa.

Las presentaciones estuvieron a cargo de nuestros investigadores. Participaron como comentaristas Beatriz Oré (Universidad Rodríguez de Montoya), Cesar Bazán (Innovación para el Desarrollo-i4d), Liliana Miranda (directora de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, MINEDU), César Guadalupe (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, CIUP), Gerardo Castillo (Societas), Norma Vidal (viceministra del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social), Álvaro Monge (Macroconsult), Jorge Arrunátegui (director de Desarrollo Docente del MINEDU) y Oswaldo Molina (CIUP). Asimismo, participaron en una mesa de diálogo sobre investigación y políticas Juan Pablo Silva (viceministro del MINEDU), Carolina Trivelli (Plataforma de Dinero Electrónico de la Asociación de Bancos del Perú y exministra de Desarrollo e Inclusión Social) y Carolina Robino (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá, IDRC). A todos ellos nuestro agradecimiento por sus comentarios, que junto con los del público asistente y de revisores anónimos, nos permitieron mejorar significativamente los capítulos que ahora les ofrecemos en su versión final.

Tanto la conferencia como esta publicación han sido posibles gracias a generosos aportes del IDRC —mediante su Iniciativa Centros de

Pensamiento— y la Fundación Ford. Nuestra relación institucional con estas organizaciones antecede el apoyo a este evento y, a lo largo del tiempo, nos ha permitido desarrollar numerosas investigaciones tanto en las áreas cubiertas por los balances que aquí presentamos como en otras. Por esto les estamos muy agradecidos.

Asimismo, queremos reconocer a diversas personas que han contribuido de manera notable al desarrollo de nuestra institución a lo largo de los 35 años que celebramos con esta publicación. Va, entonces, nuestro agradecimiento a nuestros fundadores, Claudio Herzka, Hélan Jaworski y Francisco Sagasti; a nuestros exdirectores, Gonzalo Garland, Carlos Paredes, Patricia Arregui, Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra, Santiago Cueto y Martín Benavides; a Javier Escobal, quien integró varios comités directivos; y a Ignacio Franco, nuestro gerente durante las últimas poco más de dos décadas. Asimismo, a lo largo de nuestra vida institucional muchos investigadores han pasado por GRADE, para luego desempeñarse en otras esferas del sector privado o público; a ellos también nuestro agradecimiento.

Finalmente, el trabajo de investigación es siempre colaborativo, sea mediante proyectos conjuntos o porque lo nuevo siempre se alimenta de lo ya avanzado por otros colegas. Por ello, agradecemos a los investigadores e instituciones de investigación que comparten con nosotros tanto nuestra actividad como el afán de contribuir al desarrollo del país. Lo logrado en estos años nos alienta a enfrentar los nuevos retos y renovar nuestro compromiso con la investigación rigurosa y relevante.

*Miguel Jaramillo*

Director ejecutivo de GRADE

## PRÓLOGO

*GRADE 35 años después*

Desde su fundación en 1980, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha buscado promover la investigación económica y social relevante para las políticas públicas del Perú y de América Latina.

A lo largo de su existencia, los énfasis temáticos han cambiado: desde los estudios sobre políticas en ciencia y tecnología, relaciones comerciales y de cooperación internacional —que dominaron la agenda de GRADE a inicios de la década de 1980—, pasando por la investigación en temas macroeconómicos y la discusión sobre perspectivas de desarrollo de largo plazo —que ganaron espacio en la segunda mitad de esa misma década—, hasta la emergencia de temas sectoriales, sociales y medioambientales —que han dominado la agenda de investigación de las últimas dos décadas—. A pesar de estos giros temáticos, GRADE ha logrado combinar la aspiración por la excelencia académica, desde distintas perspectivas metodológicas y disciplinarias, con la búsqueda de conocimiento útil para propiciar el debate de políticas públicas basadas en evidencia.

Todos los estudios que aquí se presentan son un balance (estado del arte) de la literatura reciente vinculada a los temas que se abordan. Cabe anotar que en ningún caso se ha pretendido desarrollar una revisión sistemática, lo que no habría sido posible en muchos casos, dada la ausencia de suficientes estudios como para garantizar el uso de criterios de selección estrictos. Más bien, los trabajos son balances que se basan, en gran medida, en la capacidad crítica y conocimiento de los autores.

Este libro contiene 11 textos que pueden ser considerados como una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE. Desde la Antropología, la Economía, la Historia, la Sociología y la Psicología,

los ensayos que aquí se presentan muestran que, para propiciar un debate informado sobre alternativas de política pública, se requiere entender el contexto político, social, económico, cultural, ambiental e institucional en el que opera la política. Varios de los estudios dan cuenta de cómo contextos heterogéneos pueden generar impactos diferenciados de una misma política. Al mismo tiempo, los distintos estudios muestran que las políticas requeridas típicamente involucran estrategias que van más allá del sector objeto de análisis, por lo que para enfrentar el problema que les ocupa se requieren estrategias intersectoriales articuladas.

El estudio de María Balarin da cuenta de cómo la interacción entre actores y contextos —culturales, sociales e institucionales— puede afectar sustantivamente el rendimiento educativo de los estudiantes. Del mismo modo, el trabajo de Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez visibiliza las brechas de género, etnicidad, pobreza y discapacidad existentes en el acceso, el rendimiento y las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, así como las limitaciones de los marcos legales e institucionales actuales para cerrar estas brechas. En ese contexto, la necesidad de aplicar políticas compensatorias para aquellas escuelas que concentran a alumnos con características vulnerables debe ser atendida.

Juan León y Yessenia Collahua caracterizan la relación entre nivel socioeconómico de las familias y rendimiento académico de los estudiantes a partir de un metaanálisis que señala, una vez más, que los impactos son heterogéneos. Importa no solo el efecto del nivel socioeconómico del estudiante, sino además el nivel socioeconómico del contexto —léase de la escuela— en el que estudia.

A partir de la evidencia nacional e internacional, Gabriela Guerrero y Flavia Demarini evalúan los principales programas de atención a la primera infancia. Junto con resaltar la importancia de esta etapa como prioridad de política para el desarrollo óptimo de los niños en las dimensiones de nutrición, salud, y desarrollo cognitivo y socioemocional, alerta sobre los efectos diferenciados y acumulativos de los programas en distintos grupos de edad, en particular de 0 a 2 años y de 3 a 5 años.

Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez hacen un balance de las investigaciones que han buscado evaluar el impacto de las transferencias condicionadas (Juntos) sobre distintas dimensiones del bienestar de los niños, como salud, nutrición, educación y trabajo infantil. Aquí también el contexto importa, en particular la edad de la primera exposición. El documento resalta de qué manera intervenciones como la que se reseña, aunque tienen resultados positivos indudables, alcanzarían un mayor impacto si formaran parte de estrategias articuladas.

Por su parte, Lorena Alcázar analiza los distintos estudios que han buscado evaluar la situación de los programas alimentarios y nutricionales en el Perú, dando cuenta de su reducida eficacia cuando se ignora la articulación intersectorial. Así, el hecho de aceptar que la desnutrición infantil es un problema multicausal, y que la importancia de los factores es diferente en distintos contextos, lleva a reconocer que las intervenciones en este campo requieren ser desplegadas de manera articulada, pues de este modo responden mejor a las diferentes realidades del país.

Martín Benavides y Jimena Stuart hacen un balance de la investigación relacionada con la violencia infantil y las políticas y programas que buscan enfrentarla. La identificación de los factores de riesgo resaltados por la literatura hace evidente que solo estrategias múltiples y articuladas tienen la posibilidad de reducir este problema.

Del mismo modo, el trabajo de Juan José Díaz y Hugo Ñopo muestra la importancia de los distintos contextos en los que operan los docentes en el Perú. Por ejemplo, la dinámica del recambio generacional en el sector público contrasta con la del privado, lo que sugiere la necesidad de aplicar políticas complementarias adecuadas a estas diferencias. Asimismo, el estudio analiza la carrera docente, sin dejar de reconocer que los avances en los otros pilares de la política educativa —la mejora en las condiciones para el aprendizaje de los estudiantes y en la gestión educativa, y la recuperación y mejora de la infraestructura educativa— son elementos complementarios indispensables.

Gerardo Damonte estudia los cambios políticos e institucionales en la minería y cómo estos pueden explicar la conflictividad vigente. La literatura

reseñada revela claramente que actores e instituciones interactúan en distintos contextos, generando un cambio institucional desigual y fragmentado. Al mismo tiempo, los estudios reseñados muestran las características proextractivas de la institucionalidad estatal actual y las limitaciones de dicha institucionalidad para afrontar políticas de redistribución de la renta minera y planificación territorial.

Manuel Glave y Karla Vergara evalúan la literatura que estudia los impactos del cambio climático en los ecosistemas de montaña del Perú, y los retos que enfrentan las políticas públicas para lograr una adaptación efectiva respecto a esas modificaciones. El estudio da cuenta del reto de tomar en cuenta la heterogeneidad de los contextos físicos y sociales para generar políticas efectivas.

Finalmente, el trabajo de Miguel Jaramillo evalúa la literatura sobre marcos institucionales, normas sociales y comportamiento económico, resaltando, una vez más, de qué manera actores e instituciones interactúan en distintos contextos. En particular, el estudio resalta el poder que tienen los sistemas de incentivos, penalidades y mecanismos de rendición de cuentas para moldear las respuestas de los agentes económicos frente a las normas y las políticas públicas.

Como se hace evidente, más allá de la diversidad temática de estos estudios, todos comparten una aproximación analítica, que se aleja de los impactos «promedio» para dar cuenta de los impactos diferenciados que se pueden observar cuando se toman en cuenta las particularidades de cada contexto. Asimismo, la totalidad de los estudios resalta la necesidad de aplicar visiones más amplias que la sectorial para enfrentar los problemas que los ocupan, lo que evidencia que la interacción entre actores e instituciones y contextos es crucial para propiciar el debate acerca de mejores políticas públicas basadas en evidencia.

En octubre del 2016, GRADE obtuvo el premio PODER 2016 al *think tank* del año. El jurado resaltó tres criterios para otorgarnos dicho premio: nuestra apuesta por apoyar la implementación de mejores políticas de educación en un contexto de relevancia del tema educativo en el debate

público; nuestra apuesta por mejorar los niveles de comunicación de la investigación; y nuestro esfuerzo por mejorar las metodologías de evaluación de políticas públicas para contar con evidencia del impacto que estas generan y por llevar este conocimiento fuera del Perú, lo que convierte a nuestra institución en un *think tank* con relevancia a nivel internacional. Este reconocimiento se une a otro reciente del Programa de Think Tanks y Sociedad Civil de la Universidad de Pennsylvania, en el que, por sexto año consecutivo, se reconoció a GRADE como uno de los mejores *think tanks* vinculados a políticas sociales en el mundo. Estos reconocimientos generan en nosotros un mayor compromiso.

En este contexto, los estudios que aquí se presentan buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento que propicie un debate más informado acerca de la política pública en el país. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; así como la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para hacer frente a los distintos retos.

Ubicarse en el espacio de la investigación dirigida a la búsqueda de conocimiento útil para propiciar el debate de políticas públicas basadas en evidencia no está exento de riesgo. La crítica típica es que se puede caer en el empirismo trivial. En GRADE somos plenamente conscientes de que, tal como lo señala Pawson (2012: 340), «[...] la evidencia, ya sea nueva o vieja, nunca hablará por sí sola». Entre al empirismo y la demanda por una teoría del desarrollo se ubica lo que Merton (1968: 39) denominó *teorías de alcance medio*: «[...] teorías que se encuentran a mitad de camino entre esas hipótesis de trabajo menores pero necesarias que se producen abundantemente durante las diarias rutinas de la investigación y los esfuerzos sistemáticos totalizadores por desarrollar una teoría unificada que explicara todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales».

En GRADE esperamos, justamente, contribuir a la construcción de teorías de alcance medio que permitan develar las cajas negras implícitas en



las evaluaciones de impacto de las políticas y programas. Este conjunto de textos es, precisamente, un paso adelante en ese esfuerzo.

*Javier Escobal*

Investigador principal de GRADE

## Referencias bibliográficas

Merton, Robert (1968). *Social theory and social structure*. Tercera edición.  
New York: Free Press.

Pawson, Ray (2002). Evidence-based policy: the promise of realist synthesis.  
*Evaluation*, 8(3), 340-358.



## ABREVIACIONES

AbE	Adaptación con base en ecosistemas
ACC	Adaptación al cambio climático
ACCIH	Proyecto de Adaptación al Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres en Ica y Huancavelica
AEPI	Atención y educación de la primera infancia
Agro Rural	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AMICAF	Proyecto Análisis y Mapeo de Impactos del Cambio Climático para la Adaptación y Seguridad Alimentaria
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ASPI	Asistentes de soporte pedagógico intercultural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMUB	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear del Gobierno Alemán (por sus siglas en alemán)
CAE	Comité de alimentación escolar
CAN	Comunidad Andina
CC	Comité de compra
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CEBE	Centros de educación básica especial
CEI	Centro educativo inicial
CEDAPP	Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEDEMUNEP	Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana

CEM	Centro de Emergencia Mujer
CENAN	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
CESIP	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones
CETPRO	Centro de educación técnico-productiva
CHS	Capital Humano y Social Alternativo
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CLASS	Sistema de Calificación para la Evaluación en el Aula (por sus siglas en inglés)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente (incorporado al MINAM desde el 2008)
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONEACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CP	Comedor popular
CRECER	Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento
CRED	[Control de] Crecimiento y Desarrollo
DCI	Desnutrición crónica infantil
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DRE	Dirección regional de educación

DREM	Dirección regional de minería
EBE	Educación básica especial
EBR	Educación básica regular
ECE	Evaluación censal de estudiantes
EDW	Calentamiento dependiente de la elevación (por sus siglas en inglés)
EEPA	Estudio Especializado sobre Población Afroperuana
EI	Educación intercultural
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIB	Educación intercultural bilingüe
EITI	Iniciativa para la Transparencia de Recursos Extractivos (por sus siglas en inglés)
ELI	Evaluación local integrada
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENARES	Encuesta Nacional de Relaciones Sociales
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENDES	Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
ESC	Índice de estatus sociocultural
ESCALE	Estadística de la calidad educativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GEF	Fondo para el Medioambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo (por sus siglas en alemán)
GRD	Gestión de riesgo de desastres
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRICCIP	Red Latinoamericana Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública

GTTSACC	Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático
HCB	Hogares comunitarios de bienestar
IDRC	International Development Research Centre
IEI	Institución educativa de inicial
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IKI	International Climate Initiative
IM	Instituto de Montaña
IMACC	Implementación de medidas de adaptación en cuencas seleccionadas
iNDC	Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFANT	Instituto de Formación para Adolescentes y Niños Trabajadores
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
IPACC	Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático
ISEC	Índice del entorno socioeconómico y cultural de la escuela
ISP	Instituto superior pedagógico
IST	Instituto superior tecnológico
ITERS	Escala de calificación del ambiente de la infancia temprana (por sus siglas en inglés)
ITDG	Intermediate Technology Development Group (actualmente Soluciones Prácticas)
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

MECEP	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
META	Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (en el 2012 se transformó en el MIMP)
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NELS	Estudio Longitudinal Nacional sobre Educación (por sus siglas en inglés)
NdM	Niños del Milenio
NSE	Nivel socioeconómico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
OSINERMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAAMCC	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación Frente al Cambio Climático
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PACFO	Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo
PAE	Programas de alimentación escolar
PAIGRUMA	Programa de Atención Integral a Grupos de Madres y Padres
PAN	Programa Articulado Nutricional



PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo
PANTBC	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAR	Proyecto de Educación de Áreas Rurales
PELA	Programa de Educación y Logros del Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PIET	Programa Integral de Educación Temprana
PIETBAF	Programa Integral de Estimulación Temprana con Base en la Familia
PIN	Programa Integral Nutricional
PIP	Proyecto de inversión pública
PIRLS	Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (por sus siglas en inglés)
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PLANGRACC-A	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario
PLANIG	Plan Nacional de Igualdad de Género
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNWW	Programa Nacional Wawa Wasi
PPVT	Test de vocabulario en imágenes Peabody (por sus siglas en inglés)
PRAA	Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático/Adaptación al impacto del retroceso acelerado de glaciares en los Andes tropicales
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres

PRIDI	Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil
PROCLIM	Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para Manejar los Impactos del Cambio Climático en el Perú
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
PRONOEI	Programa no escolarizado de educación inicial
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PTC	Programa de transferencia condicionada
QW	Qali Warma
RIM	Remuneración íntegra mensual
RSC	Responsabilidad social corporativa
RPNYC	Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas
SAANEE	Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales
SACMEQ	Consortio del Este y Sur de África para el Monitoreo de la Calidad Educativa (por sus siglas en inglés)
SAF	Servicio de Acompañamiento a Familias
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SCNCC	Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SERNAMP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SET	Salas de educación temprana
SGR	Sistema de Gestión del Riesgo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF
SIT	Sistema de Información Territorial

SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de Chile
SIS	Seguro Integral de Salud
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNAINA	Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNOCC	Sistema Nacional de Observación Climática
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUP	Sistema Único de Planilla
TADEPA	Taller de Promoción Andina
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
VdL	Vaso de Leche
UGEL	Unidad de gestión educativa local
UHT	Leche ultrapasteurizada (por sus siglas en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMC	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (anteriormente llamada Unidad de Medición de la Calidad Educativa)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UPP	Unidad de Planeamiento y Planificación del MINEDU
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
ZEE	Zonificación económica ecológica

# CAPÍTULO I

## EL CONTEXTO IMPORTA: REFLEXIONES ACERCA DE CÓMO EL CONTEXTO Y LA COMPOSICIÓN ESCOLAR AFECTAN EL RENDIMIENTO Y LA EXPERIENCIA EDUCATIVA DE LOS ESTUDIANTES

*María Balarín*

### **Resumen**

El punto de partida de este balance es la idea de que, en sistemas complejos como el educativo, los resultados son producto de interacciones dinámicas entre actores, contextos —culturales, sociales e institucionales— y políticas, por lo que resulta imposible reducir los resultados a un conjunto singular, específico y replicable de determinaciones.

El balance busca profundizar en esta idea explorando la forma en que los contextos influyen en el rendimiento educativo de los estudiantes. Para ello, el trabajo analiza las críticas recientes que la sociología de la educación, y especialmente los estudios sobre los efectos de la composición escolar, han hecho a la investigación sobre «eficacia escolar». La literatura sobre composición escolar muestra de qué manera los contextos escolares y las características —por ejemplo, socioeconómicas y étnicas— del alumnado afectan los procesos organizativos, las prácticas de enseñanza y los demás factores intraescolares que la literatura sobre eficacia escolar identifica como asociados al rendimiento educativo.

A partir de estas ideas, el balance plantea una lectura de una serie de estudios realizados en el Perú sobre factores asociados al rendimiento educativo, así como respecto a la presencia de un alto grado de segregación en el sistema educativo peruano, que sugieren algo similar: la importancia de tomar más en cuenta el efecto de los contextos educativos y de empezar a pensar en políticas educativas más contextualizadas.

## Introducción

Con frecuencia, las políticas educativas parecen operar basándose en el supuesto de la homogeneidad de la realidad escolar, y por ello plantean recetas comunes para realidades educativas que, en la práctica, son sumamente diversas. De igual modo, cuando se publican los resultados de las evaluaciones de rendimiento educativo —sean estas las evaluaciones nacionales, las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) u otras—, la lectura que hacemos de estos tiende a ser generalizadora.

Así, solemos encontrar ideas recurrentes acerca de la necesidad de implementar «buenas prácticas docentes» en todas las escuelas, como si esas prácticas existieran por fuera de la organización escolar y de los contextos en que las escuelas operan —«si identificamos a los mejores docentes y los llevamos a las escuelas más necesitadas, estas mejorarán»—. Así también, en los imaginarios de política aparece la idea de las «escuelas eficaces» y la convicción de que si estas pudieran replicarse de manera equitativa en todo el país, las brechas de rendimiento se cerrarían: «Si tan solo pudiésemos identificar cuáles son los principales procesos presentes en las escuelas de Moquegua —la región que de forma recurrente tiene los mejores resultados en las evaluaciones censales de rendimiento—, podríamos quizá replicar esos procesos en todas las escuelas del país y estas mejorarían». A este tipo de ideas podríamos añadir las que hacen referencia a las bondades, supuestamente universales, de ciertos tipos de gestión —usualmente la privada— para alcanzar buenos resultados de aprendizaje, y que ignoran que entre las escuelas privadas hay tantas diferencias —si es que no más— como en las del sector público, y que la calidad no es prerrogativa exclusiva de determinado tipo de gestión.

A diferencia de lo que estas ideas comunes sugieren, la investigación educativa y la teoría social nos dicen que, en educación —como en muchos otros ámbitos de lo social—, las generalizaciones de este tipo no funcionan porque los contextos, las características y las dinámicas socioeconómicas,

geográficas, étnicas y de género afectan lo que ocurre al interior de las escuelas y los resultados que estas pueden lograr. En sistemas complejos, como el educativo, los resultados son producto de interacciones dinámicas entre actores, contextos —culturales, sociales e institucionales— y políticas, por lo que resulta imposible reducir los resultados a un conjunto singular, específico y replicable de determinaciones (Archer 1995, Pawson y Tilley 1997).

Este balance de investigación busca profundizar en esta idea explorando la forma en que los contextos —sociales, culturales, familiares— influyen sobre el rendimiento educativo de los estudiantes. Para ello, el trabajo analizará las críticas recientes que la sociología de la educación, y especialmente los estudios sobre los efectos de la composición escolar, han hecho de la investigación sobre «eficacia escolar». Esta literatura muestra en qué forma los contextos escolares y las características de la composición del alumnado en las escuelas afectan los procesos organizativos, las prácticas de enseñanza y los demás factores que la literatura sobre eficacia escolar identifica como asociados al rendimiento educativo. El balance buscará luego vincular estas ideas con diversos estudios realizados en el Perú sobre factores asociados al rendimiento educativo, así como sobre la presencia de un alto grado de segregación en el sistema educativo peruano, que sugieren algo similar: la importancia de tomar más en cuenta el efecto de los contextos educativos y de empezar a pensar en políticas algo más contextualizadas.

Para terminar, el trabajo propone algunas ideas sobre cómo se podrían tomar en cuenta estas consideraciones en la investigación y en la política educativa. Para lo primero, se resalta la necesidad de combinar miradas cuantitativas con enfoques cualitativos, con el fin de analizar la forma en que diferentes factores contextuales influyen en las dinámicas escolares y los aprendizajes. Para lo segundo, el trabajo considera algunos ejercicios recientes realizados en el país con el propósito de establecer tipologías de contextos territoriales, y se plantea la necesidad de construir indicadores más robustos que consideren las dinámicas —y no solo los factores— que explican las diferencias de rendimiento.

## 1. ¿Puede la escuela «compensar por la sociedad»?

Uno de los debates más intensos en el campo de la investigación educativa gira en torno a la pregunta de si las escuelas pueden o no «compensar por la sociedad»; es decir, compensar las carencias socioeconómicas y familiares de los estudiantes. Desde la década de 1960 en adelante, gran parte de la sociología de la educación —encarnada en figuras como Bernstein, Bourdieu, Bowles y Gintis, Coleman, Lareau, etcétera (véase Bernstein 1960, Bowles y Gintis 2002, Bowles, Gintis y Groves 2010, Coleman 1968, Lareau 1987, Bourdieu 1997)— ha mostrado las formas complejas en que los sistemas educativos contribuyen a reproducir —y a veces a profundizar— los patrones de segregación social. Los autores mencionados han explorado ideas que van desde los patrones de selección escolar y de autoselección por parte de las familias, los códigos tácitos que median la experiencia educativa, las características y oportunidades de aprendizaje que brinda el currículo, hasta las formas en que el capital cultural de las familias media la experiencia escolar.

Si bien gran parte de esta literatura ha buscado contribuir en forma positiva a los debates de política —fomentando discusiones acerca de cómo reducir las brechas entre grupos de estudiantes—, muchos consideraban que lo que quedaba era un mensaje reduccionista: la idea de que «la educación no puede compensar por la sociedad» (Bernstein 1970). Esta idea llevaba a un derrotismo en extremo desmotivador para aquellos educadores abocados a marcar una diferencia positiva en la experiencia educativa de los estudiantes.

La perspectiva de investigación sobre «eficacia y mejoramiento escolar» surge en este contexto, como una respuesta a la mirada a veces desesperanzada que surgía de la sociología de la educación, y que, a diferencia de esta última, busca mostrar lo que las escuelas y los docentes sí pueden hacer por sus estudiantes. La investigación sobre eficacia escolar se concentra, entonces, en identificar aquellos procesos o «factores asociados» al rendimiento estudiantil.

La extensa literatura producida desde esta perspectiva ha servido para resaltar una serie de procesos escolares que hoy se reconocen como fundamentales para la obtención de buenos resultados educativos. En una revisión de la literatura sobre eficacia escolar, Murillo (2008) menciona los

siguientes: el sentido de comunidad en la escuela —metas compartidas, consenso, trabajo en equipo—, el liderazgo educativo, el clima escolar y de aula, las altas expectativas de aprendizaje, la calidad del currículo y de las estrategias de enseñanza —lo que incluye las oportunidades de aprendizaje a las que los estudiantes están expuestos—, la organización del aula, las prácticas de seguimiento y evaluación, el aprendizaje organizativo —incluyendo las oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos—, el compromiso e implicación de la comunidad educativa y los recursos educativos. Todos estos elementos —que dan cuenta de algunas de las principales dimensiones del proceso educativo, pero dejan fuera las variables de contexto— son reconocidos hoy en día como claves para generar una buena experiencia educativa y aprendizajes óptimos entre los estudiantes.

El problema con esta perspectiva es, por un lado, que el énfasis casi exclusivo en los factores intraescolares ha llevado a descuidar los factores extraescolares —como, por ejemplo, las características familiares y demás elementos del contexto en el que se desenvuelven los estudiantes— y, sobre todo, la forma en que escuelas y contextos interactúan dando lugar a dinámicas específicas que afectan la organización escolar, las prácticas pedagógicas y la experiencia educativa de los estudiantes. Si aceptamos los elementos mencionados por Murillo (2008), ¿cómo determinar qué permite que unas escuelas logren establecer buenas prácticas y otras no? Como señalan Thrupp y Lupton (2006: 308),

usualmente hay mucha más discusión acerca de las variaciones en las características internas de la organización y de las prácticas escolares (ej. aspectos del liderazgo, la administración o la pedagogía) que acerca de los distintos contextos que pueden explicar estas variaciones. Estos elementos contextuales incluyen diferencias en las características de la composición escolar (nivel socio-económico, etnicidad, turbulencia<sup>1</sup> ...)

---

1 En la literatura, la «turbulencia» hace referencia al nivel de movilidad de los estudiantes de una escuela a otra. Por ejemplo, cuando un estudiante cambia de escuela con mucha frecuencia se dice que tiene una trayectoria turbulenta, o las escuelas con una alta tasa de rotación de sus estudiantes pueden ser calificadas como escuelas con una población turbulenta.



y en las características de la ubicación de las escuelas (si son urbanas o rurales, el tipo de políticas regionales o locales a las que están expuestas, etc.).

Este énfasis casi exclusivo en los factores intraescolares ha sido particularmente grave, dada la influencia que el enfoque de eficacia escolar ha tenido sobre la formulación de políticas educativas, y que se explica, en buena medida, por la aparente capacidad de este enfoque de proponer recetas de política genéricas. Al descuidar los efectos de los contextos sobre las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes, las políticas genéricas surgidas desde la investigación sobre eficacia escolar no solo no han tenido el éxito esperado, sino que con frecuencia han contribuido a acentuar las diferencias entre escuelas.

Como señalan Lauder y otros (2010), el debate entre la perspectiva de eficacia escolar y la perspectiva sociológica que resalta los efectos de la composición escolar y del contexto es crucial para la política educativa, pues determinará el énfasis que las políticas pongan en mejorar la gestión escolar y el desempeño docente, el tipo de exigencias que se les plantee a escuelas con distintas características, así como la puesta en marcha —o no— de acciones orientadas a compensar —por ejemplo, mediante estrategias y financiamiento diferenciado— las diferencias entre escuelas que atienden a alumnos con distintas características.

## **2. Ideas recientes sobre la relación entre composición escolar y dinámicas intraescolares**

El estudio de los efectos de la composición escolar sobre los resultados de aprendizaje se convierte en uno de los principales campos de investigación educativa a partir del trabajo seminal de Coleman y otros (1966) respecto al significado de la igualdad de oportunidades en la educación. En dicho trabajo, los autores plantean una hipótesis según la cual el grupo de pares

con el que los estudiantes comparten el espacio de la escuela tiene un impacto importante en su motivación, sus aspiraciones y sus actitudes hacia la educación, y con ello sobre su rendimiento educativo.

En los casi 50 años que han transcurrido desde la publicación de Coleman, diversos estudios realizados desde la sociología de la educación han buscado poner a prueba esta hipótesis. Como vimos, la investigación sobre eficacia escolar surge justamente como una reacción a las ideas originales de Coleman, e intenta encontrar aquellos factores en los que las escuelas sí pueden marcar la diferencia con respecto a los resultados de aprendizaje. A lo largo de este tiempo, las perspectivas —tanto conceptuales como metodológicas— a partir de las cuales se analizan los efectos de la composición escolar han tenido un desarrollo notable.

Uno de los problemas de la formulación inicial de Coleman es que planteaba una relación demasiado lineal entre la composición escolar y el rendimiento educativo, lo que lo llevaba a caer en un determinismo similar, aunque inverso, al que encontramos en la investigación sobre eficacia escolar. La investigación más reciente ha mostrado que dicha relación es mucho más compleja e indirecta: el contexto y la composición escolar impactan en el aprendizaje mediante sus efectos en la organización interna de las escuelas; es decir, justamente en aquellos factores —el liderazgo, el clima escolar, las expectativas docentes, etcétera— que la investigación sobre eficacia escolar resalta como características fundamentales de una escuela buena o «exitosa». Una de las conclusiones más fuertes a las que se llega, entonces, es que «muchos de los factores identificados por la investigación sobre eficacia y mejoramiento escolar son difíciles de replicar porque si bien ocurren en las escuelas, no son, sin embargo, *causados por* las escuelas» (Thrupp y Lupton 2006: 310).

Al respecto, Thrupp, Lauder y Robinson (2002: 484) señalan lo siguiente:

Lo que esta reformulación de la hipótesis original sobre los efectos de la composición escolar sugiere es que esta puede tener efectos más amplios sobre la organización escolar y el rendimiento educativo de lo

que Coleman et al. originalmente pensaron. [...] la literatura sugiere que los efectos de la composición van más allá de los procesos de influencia mutua [entre pares] que se dan al interior del aula y de la escuela, y afectan también a los procesos pedagógicos, a la organización escolar y a los procesos administrativos.

Si bien la investigación sobre los efectos de la composición escolar se ha concentrado sobre todo en la composición socioeconómica de los estudiantes, en años recientes la perspectiva se ha ampliado para incluir otros elementos contextuales como la etnicidad, la habilidad previa, la presencia de necesidades especiales de aprendizaje, las dinámicas familiares y locales, y las características de los mercados educativos. Lo que se plantea es que estos elementos del contexto afectan las prácticas intraescolares y dan lugar a dinámicas organizacionales y a resultados de aprendizaje igualmente específicos.

Una de las revisiones más exhaustivas de los hallazgos de la investigación sobre los efectos de la composición escolar y el contexto se puede encontrar en Thrupp, Lauder y Robinson (2002). En dicha revisión encontramos que, ya desde la década de 1980, se dieron a conocer importantes estudios que avalan la hipótesis de que los efectos de la composición escolar sobre el rendimiento se revelan en forma indirecta, a partir de su influencia sobre los procesos intraescolares. Estudios como los de Barr y Dreeben (1983), y Bryk, Lee y Smith (1990), por ejemplo, muestran de qué manera las características de los estudiantes influyen significativamente en la oferta curricular de las escuelas, así como en el trabajo de los docentes, cuyas decisiones pedagógicas —contenido, ritmo, organización del aula, etcétera— y expectativas con respecto a las posibilidades de aprendizaje de sus estudiantes están fuertemente influenciadas por su percepción de las características de ellos y sus familias.

En el caso de Bryk y otros (1993), los autores comparan el rendimiento de alumnos de escuelas católicas y no-católicas. Si bien encuentran un efecto significativo de la composición socioeconómica sobre el rendimiento en general, encuentran un mayor rendimiento en las escuelas católicas, que ellos atribuyen al «ambiente normativo» de estas, que permite «minimizar

los problemas de disciplina, y facilita la realización del trabajo académico» (270). Según los autores, ello se explica por la relación cercana entre la escuela y la familia, característica de estos centros educativos. Esta relación estrecha entre ambos ámbitos ha sido resaltada por la literatura como un factor importante para la eficacia escolar. Sin embargo, no se trata de una relación fácil de construir y menos aún de replicar. La conclusión de los autores es que las familias de las escuelas católicas con mayor rendimiento presentan características particulares que facilitan este tipo de relación estrecha con la escuela. Esto llevó a Thrupp y otros (2002: 492) a afirmar que, en general, «las escuelas forman subconjuntos auto-seleccionados [de familias] que permiten la mediación de los efectos de composición en las escuelas católicas explicando, así, su mejor rendimiento».

Este es un hallazgo interesante y que, en un contexto como el peruano, podría explicar el mejor rendimiento de escuelas como las de Fe y Alegría y otras redes de escuelas parroquiales católicas, que a pesar de que trabajan con alumnos de contextos vulnerables, logran mejores rendimientos que otras escuelas públicas con una composición similar. Si bien autores como Lavado, Cueto y otros (2015) atribuyen esto únicamente al modelo de gestión de estas escuelas, es sabido que los colegios Fe y Alegría mantienen un patrón de relación muy estrecho con las familias de sus estudiantes, algo que no siempre resulta fácil de establecer y que podría indicar la existencia de patrones de autoselección entre las familias que buscan matricular a sus hijos en estas escuelas.<sup>2</sup> Este tipo de hallazgos podrían ser significativos también para el Perú, donde Balarin y Cueto (2007) encontraron serias limitaciones en las posibilidades de un grupo de padres de familia en situación de pobreza para participar en la educación de sus hijos, tema que discutiremos más adelante.

En un estudio de gran escala, Sui-Chu y Willms (1996) analizan la información proveniente del Estudio Longitudinal Nacional sobre Educación (NELS por sus siglas en inglés) que contiene una muestra representativa de las escuelas de Estados Unidos, compuesta por 24 599 estudiantes de octavo

---

2 Más adelante revisamos algunos estudios nacionales que exploran los patrones de relación entre las familias y las escuelas, y que parecen apuntar en esta dirección.

grado, para investigar las variaciones en el involucramiento de los padres de familia en la educación de sus hijos. Uno de los principales hallazgos del estudio es que la composición social de la escuela —medida a partir del indicador de nivel socioeconómico (NSE) promedio— está asociada con diferencias igualmente notorias en la participación de las familias, lo que tiene, a su vez, efectos importantes en el aprendizaje.

La otra cara de la moneda es un estudio de Pong (1998) también basado en la muestra NELS, que analizó el efecto de la estructura familiar —en especial de las familias monoparentales— sobre los resultados de aprendizaje, comparando familias provenientes de distintos NSE. Uno de los hallazgos de este estudio es que los colegios con altas concentraciones de familias monoparentales tienen «relaciones económicas e interpersonales tan bajas que no logran atraer a buenos profesores», lo cual «sugiere que hay un efecto de chorreo [de la composición escolar] hacia el reclutamiento de docentes y otro personal de las escuelas» (Thrupp, Lauder y Robinson 2002: 493).

En un estudio internacional que incluyó información para Bélgica, Estados Unidos, Francia, Ontario y Nueva Zelanda, Zimmer y Toma (2000) fueron los primeros en examinar los efectos de la composición escolar de forma comparada. El estudio incluyó medidas de NSE y de rendimiento previo de los alumnos. Los autores encontraron que a más alto el resultado promedio de los compañeros de clase, más alto el nivel de rendimiento de los alumnos en general; y que cuando las clases mezclan a alumnos de alto y bajo rendimiento, los alumnos de menor rendimiento obtienen la mayor ventaja. Al igual que Summers y Wolfe (1977), los autores encontraron que los estudiantes con menor rendimiento obtienen mejores resultados cuanto más alto es el rendimiento de sus compañeros.

Estos estudios plantean una serie de preguntas acerca de cómo potenciar el aprendizaje de todos los estudiantes a partir de estrategias de agrupación al interior del aula. Es decir, se pueden obtener ganancias de aprendizaje al optimizar la mezcla de estudiantes en relación con el nivel educativo de los padres y el rendimiento previo de los alumnos.

Más allá de los efectos específicos encontrados por los estudios realizados en Estados Unidos, la conclusión más importante a la que estos estudios

llegan es que sí existe un efecto significativo de la composición escolar, que se produce al margen del rendimiento previo de los alumnos, así como de sus características socioeconómicas individuales. Willms (2004: 42) plantea una versión clara y sucinta de esta idea:

Las escuelas con una composición socioeconómica o de habilidad más alta tienen ventajas asociadas a su contexto: en promedio, tienden a tener mayor apoyo de parte de los padres de familia, menos problemas de disciplina, y un clima que conduce al aprendizaje. También tienden a atraer y retener maestros talentosos y motivados. Hay además efectos de pares que tienen lugar cuando alumnos inteligentes y motivados trabajan juntos.

Hoy en día, muchos investigadores buscan tender puentes entre ambos enfoques —el de eficacia y el que resalta los efectos de la composición escolar— y buscan explicar el rendimiento a partir de una mirada tanto a las variables vinculadas con elementos contextuales como a las variables intraescolares. Thrupp y Lupton (2006) mencionan diversos estudios realizados desde la perspectiva de la eficacia escolar en los que esto es así, y señalan que incluso la Oficina de Estándares en Educación del Reino Unido está dejando de lado la perspectiva genérica de políticas de eficacia y mejoramiento escolar en favor de políticas algo más contextualizadas, que toman en cuenta los hallazgos de la investigación sobre los efectos de la composición escolar. Entre estos hallazgos se encuentran evidencias acerca de «la influencia de factores no-educativos provenientes del contexto de la escuela (como son el barrio, la familia, el grupo de pares, por ejemplo) sobre los procesos escolares y sobre los resultados educativos» (117).

Así, no se trata de reducir la escuela a su contexto. Lo que la investigación sobre composición escolar plantea es que no existe una relación directa entre contexto y rendimiento, sino que el contexto y la composición —tanto de la escuela como del aula— influyen en la organización y en los procesos pedagógicos que se producen en cada uno de estos ámbitos. El reto es desarrollar modelos y metodologías que permitan comprender cada vez

mejor la forma en que los factores contextuales interactúan con los factores intraescolares —organización, pedagogía, clima escolar, etcétera— para producir determinados patrones de rendimiento.

Un estudio que busca determinar de qué modo se produce la relación entre la composición escolar y el rendimiento es el de Opdenakker y Van Damme (2001 y 2000). La estrategia de las autoras es analizar primero el efecto del NSE promedio de la escuela —léase la composición social— en los procesos escolares, y luego el efecto combinado de ambos sobre el rendimiento. Un punto interesante es que las variables utilizadas para analizar los procesos escolares se derivan de una revisión de la literatura sobre eficacia escolar. En su análisis, las autoras incluyen variables como las siguientes:

- La cooperación, el consenso y la cohesión entre el personal docente. La cooperación entre el personal docente con respecto a métodos de enseñanza y resolución de problemas del alumnado.
- El énfasis en la disciplina y en el aprendizaje de los contenidos curriculares. Incluye la idea de la orientación hacia el éxito, las expectativas respecto al aprendizaje, pero también el predominio de las nociones de enseñanza más tradicionales o más holísticas.
- La atención prestada a las diferencias entre los alumnos y en su desarrollo.
- El ambiente de enseñanza ordenado. Este es un indicador de clima escolar que incluye variables como la atmósfera ordenada, el clima de aula y el tiempo efectivo de aprendizaje.

En los cuestionarios a docentes aplicados como parte del estudio, las autoras incluyeron dos conjuntos adicionales de variables que permitieron construir un indicador del énfasis puesto por las escuelas en la educación cultural y en la creatividad, así como en la educación moral y social, y en el desarrollo personal. Según las autoras, la inclusión de estos indicadores referidos al posible énfasis en aspectos no-cognitivos de la educación se hizo a partir de la hipótesis de que «los colegios con un alto énfasis en estos

aspectos podrían tener un impacto positivo en el bienestar de sus estudiantes y, en consecuencia, un impacto positivo en su rendimiento» (Opdenakker y Van Damme 2001: 413).

Este estudio presenta un particular interés porque logra articular metodológicamente muchas de las ideas expuestas con anterioridad, y establece puentes claros y concretos entre las investigaciones sobre eficacia escolar y sobre composición escolar.

Si la composición de la escuela tiene su propia influencia sobre el rendimiento de los estudiantes [a partir del efecto de pares] y tiene también una relación con las características de los procesos escolares [los factores asociados de la literatura sobre eficacia escolar], las variables de composición no pueden ser ignoradas desde la perspectiva de eficacia escolar [y, de modo más general, por las explicaciones del rendimiento educativo], ni tampoco se pueden ignorar las relaciones entre composición y variables de proceso. De otro modo, la realidad compleja de la eficacia escolar se verá distorsionada, llevando a conclusiones incorrectas (Opdenakker y Van Damme 2001: 422).

Ahora, estas ideas, como señalamos antes, toman distancia también de las miradas derrotistas según las cuales es poco lo que los docentes y las escuelas pueden hacer para ayudar a alumnos de contextos vulnerables. En términos de sus implicancias para las políticas de mejoramiento escolar y capacitación docente, el estudio de Opdenakker y Van Damme plantea que, si bien «la composición escolar puede ser un factor disruptivo para la implementación de programas de mejoramiento escolar o docente», lo que esto implica es que «algunas escuelas o docentes necesitan más apoyo, probablemente más especializado, que otras [justamente] por las características de la composición de sus aulas o escuelas» (Opdenakker y Van Damme 2001: 422).

Algo que conviene resaltar aquí es que este tipo de conclusiones no implican que la escuela no puede «compensar por la sociedad», al menos en



cierta medida; es decir, no implican que las escuelas y los maestros no puedan hacer nada para promover que los alumnos de contextos vulnerables aprendan y logren buenos niveles de rendimiento. Lo que la conclusión sí implica es que para que las escuelas y los maestros puedan enfrentar los retos surgidos del trabajo con alumnos de contextos vulnerables es necesario desplegar estrategias adecuadas, que pueden ir desde el financiamiento y apoyo diferenciado para escuelas de diferentes contextos hasta la implementación de estrategias o programas específicamente orientados a compensar —al menos en cierta medida— las carencias de ciertos grupos. Aquí, sin embargo, es importante no caer en responsabilizar excesivamente a la escuela, pues es evidente que muchas de esas estrategias requerirán una acción intersectorial coordinada, así como el apoyo de otras instancias relevantes como la sociedad civil y la cooperación internacional.

En este sentido, la investigación sobre composición escolar también busca contribuir a que se formulen políticas. Sin embargo, a diferencia de las contribuciones realizadas desde la mirada de la eficacia escolar, no plantea recetas genéricas de buenas prácticas replicables a cualquier escuela, sino que resalta más bien la necesidad de desarrollar evaluaciones, políticas y prácticas educativas más contextualizadas.

Al tomar en cuenta los factores contextuales, las evaluaciones de rendimiento podrán ser más justas en sus apreciaciones acerca de lo que las escuelas están haciendo o no, y podrán proveer mayores y mejores pistas con respecto al porqué algunas escuelas tienen éxito y otras no, con lo cual facilitarán la formulación de políticas realmente capaces de atender las necesidades de distintos contextos.

En una reflexión acerca de qué significa hablar de políticas y prácticas educativas más contextualizadas, Thrupp y Lupton (2006) se preguntan si esto quiere decir acaso que no puede haber modelos de buenas prácticas que se puedan seguir, y su respuesta es que esto no es necesariamente así:

Lo más plausible es que encontremos buenas prácticas para ciertos colegios, agrupados en clústers con características similares, lo cual

plantea un término medio entre las versiones completamente genéricas de «buenas prácticas» y una versión completamente individualizada de lo que ocurre en las escuelas. Sin embargo, dado que la investigación y la política de eficacia y mejoramiento escolar han sido tan genéricas en su mirada, estos ejemplos contextualizados no se han hecho evidentes (317).

El último punto que vale la pena mencionar aquí y que, como veremos, resulta particularmente relevante para entender los efectos de la composición escolar y el contexto en un sistema educativo como el peruano, surge de un estudio de Benito y otros (2014) que estima los efectos de la segregación escolar sobre el rendimiento estudiantil en 16 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los autores concluyen que a mayor grado de segregación de los sistemas educativos, las escuelas tenderán a ser más diferentes entre sí, pero más homogéneas en su interior; es decir, las escuelas tenderán a polarizarse o agruparse en escuelas que atienden a determinados tipos de poblaciones. En los contextos más segregados, los autores encuentran que la composición escolar tiene efectos particularmente negativos para los estudiantes de grupos vulnerables, que quedan agrupados en ciertas escuelas con pares cuyas características —sociales, étnicas, raciales, etcétera— son similares.

Kahlenberg (2013: 5) hace eco de estas ideas cuando sostiene que los alumnos de nivel socioeconómico (NSE) bajo son más sensibles a los efectos de la composición escolar:

La investigación sugiere que los estudiantes de NSE bajo se pueden beneficiar de entornos escolares económicamente mixtos, y que los estudiantes de NSE medio y alto no se ven afectados negativamente. Esto ocurre por dos razones. La primera es que la mayoría numérica marca el tono de la escuela: los efectos negativos de la pobreza concentrada ocurren solo cuando hay una clara mayoría de estudiantes pobres. En segundo lugar, los estudiantes de NSE medio y alto son

menos susceptibles a las influencias de la escuela [...] Esta «sensibilidad diferenciada» [...] se explica porque las aspiraciones y el rendimiento están bastante mejor establecidos para aquellos niños de contextos familiares sólidos; mientras que aquellos de contextos familiares más débiles, que pasan menos tiempo bajo supervisión adulta, son más susceptibles a la influencia de los pares.

Pero también, como vimos, porque el NSE promedio de la escuela y la concentración de determinadas características contextuales afectan la organización y los procesos educativos al interior de los centros educativos.

### **3. ¿Qué sabemos acerca de la influencia de la composición escolar y el contexto en los procesos educativos peruanos?**

En el Perú, las explicaciones sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes han estado más claramente alineadas con la perspectiva de la eficacia escolar. Sin embargo, existen diversos estudios nacionales —incluso entre los que se concentran en el análisis de factores asociados— que apuntan a la necesidad de tomar en cuenta elementos del contexto para entender el rendimiento y los procesos educativos.

En uno de los primeros ejercicios de análisis de los factores asociados al rendimiento educativo, Benavides y otros (2004) subrayan la importancia de las variables de contexto y composición escolar, y ponen especial énfasis en las diferencias contextuales entre escuelas rurales y urbanas. En las primeras, las características culturales y lingüísticas, la importancia prestada a la participación de los niños en las tareas del hogar, la escasa orientación y dedicación a la educación escolar dentro del hogar, se van acumulando para dar lugar a procesos y a una experiencia educativa completamente distinta de la que se produce en las escuelas urbanas. A esto se suman las características de infraestructura —por lo general precarias— y de modalidad —multigrado— de muchas escuelas rurales.

Varios otros trabajos exploran diversos aspectos de cómo los factores contextuales impactan sobre las posibilidades de aprendizaje de los niños de escuelas rurales. Por ejemplo, Benavides, Olivera y Mena (2006), en un estudio fuertemente influenciado por el trabajo de Lareau (1987), analizan la forma en que el capital cultural y las prácticas educativas de familias rurales influyen sobre el aprendizaje escolar. Los autores enfatizan la distancia entre la cultura escolar y la cultura de las familias rurales, que determina que la expectativa de que estas últimas se involucren más en la educación formal de sus hijos sea una meta muy difícil de lograr. Lo interesante es que esto ocurre en un contexto en el que, en términos generales, los padres de familia tienen altas expectativas con respecto a la trayectoria educativa de sus hijos; sin embargo, estos deseos no se traducen en prácticas que contribuyan a estas trayectorias.

Dos estudios que apuntan quizá en la línea de lo planteado con respecto a la influencia del contexto en los procesos educativos son los de Balarin y Benavides (2007), y Balarin y otros (2010). A partir de un análisis de las prácticas docentes en escuelas secundarias rurales, los autores encontraron que los docentes, de manera regular, «diagnostican» las dificultades de sus alumnos para aprender determinados contenidos, y reajustan —hacia abajo— sus expectativas respecto a lo que ellos pueden aprender, con lo cual también reducen la amplitud de la cobertura curricular. Entonces, los niños de estas escuelas no solo enfrentan mayores dificultades para acceder a la cultura escolar, sino que cuentan con menos oportunidades de aprendizaje en la escuela.

Esto coincide con lo planteado por Cueto y otros (2006 y 2013), quienes a partir de un análisis de cuadernos de trabajo de niños de primaria encontraron que los estudiantes de contextos socioeconómicos más bajos suelen resolver un número menor de ejercicios que sus pares de escuelas con NSE más alto. En el segundo estudio, los autores establecen que el índice de pobreza de las familias predice el número de ejercicios que los niños realizarán en la escuela.

Volviendo al tema de la participación de las familias en la educación escolar, ya sea en actividades de la escuela o desde su rol en la casa, un estudio

de Balarin y Cueto (2007: 36) sobre la calidad de la participación de las familias en la educación concluye que «Las familias con menores recursos parecen estar muy poco preparadas para apoyar adecuadamente a sus hijos y para involucrarse en cuestiones relacionadas con la escuela, así como para aprovechar las oportunidades que ofrecen las escuelas». Esto coincide con otras investigaciones que señalan que los padres de familia de grupos desfavorecidos experimentan mayores dificultades para la comunicación y para la cooperación con la escuela (Smit y otros 2007, Driessen, Smit y Slegers 2005, Lareau 1987), algo que, según la investigación sobre eficacia escolar, es crucial.

Miranda (2008) realiza un balance de los estudios sobre factores asociados realizados en el Perú. La autora toma como punto de partida una cita de Ravela (2006) que hace eco de varias de las ideas planteadas por la literatura internacional:

Una debilidad que caracteriza a muchos de los estudios de factores asociados es su pretensión de elaborar un «modelo» universal que explique los resultados de escuelas de muy diverso tipo, lo cual implica un fuerte grado de sobregeneralización. La realidad educativa, en cambio, es muy diversa, y lo que favorece el aprendizaje en ciertos contextos puede no hacerlo en otros (246).

Con esta idea en mente, Miranda, a partir de un análisis de los resultados de las evaluaciones nacionales de rendimiento, señala que, en el Perú, las características de los estudiantes —que a su vez reflejan muchas de las características, sobre todo socioeconómicas y culturales, de sus contextos— tienen un peso mayor en la explicación del rendimiento que los factores asociados a los procesos escolares. La autora señala además que

el hecho de que la escuela explique un porcentaje significativo de las diferencias del rendimiento no significa que dicho porcentaje sea totalmente atribuible a los procesos pedagógicos que se dan en su interior. [...] parte importante de dicho porcentaje se explica por

variables que no son parte del proceso educativo y que pueden ser consideradas, más bien, como insumos o características del contexto en el que se ubica la escuela, tales como la composición socioeconómica del alumnado (11).

Otro punto importante que, según Miranda, se deriva del análisis de las evaluaciones nacionales es que el peso de la escuela sobre el rendimiento tiende a disminuir conforme los estudiantes avanzan en el ciclo escolar. Esto coincide y apoya la hipótesis de los efectos de la composición en tanto que, como muestran Thrupp y otros (2007),

es de esperar que el contexto tenga un efecto acumulativo a lo largo de la trayectoria escolar, y es muy distinto plantear la existencia de un importante efecto de la escuela en los primeros años de la escolaridad en comparación con lo que ocurre en la secundaria, momento para el cual los estudiantes han tenido ya varios años de experiencia educativa en contextos escolares más o menos favorables (321).

Miranda atribuye el peso acumulativo del nivel socioeconómico sobre el rendimiento a que «en nuestro sistema educativo opera una suerte de mecanismo de selección en el tránsito del ciclo escolar que implica que la población atendida por las escuelas se vuelva cada vez más homogénea hacia el final de la educación básica» (2008: 10). Un punto importante en el que Miranda hace énfasis es que «incluso a nivel primario, las diferencias de rendimiento atribuidas a las características individuales de los estudiantes se incrementan cuando las poblaciones son más homogéneas» (2008: 9).

Este es un punto clave para entender la medida en que la composición escolar y los factores contextuales pueden adquirir un peso aun mayor para los estudiantes de contextos vulnerables de un país como el Perú. A las ideas planteadas por Miranda podemos sumarles, hoy en día, dos estudios clave realizados a partir del análisis de la información recogida como parte de las pruebas PISA. Uno es el estudio de Benavides, León y Etesse (2014),

que analiza los efectos de la desigualdad y la segregación educativa sobre el rendimiento a partir de un análisis de los resultados de una muestra de países que participaron en las pruebas PISA 2009. Los autores encuentran que, en comparación con otros países de la región, el Perú es el país en el que el NSE está más fuertemente asociado con el rendimiento estudiantil. Los autores atribuyen esto a que el Perú tiene también el sistema educativo más segregado y desigual de la región.

Estos hallazgos coinciden con la idea de que, a más segregación, mayor es también la influencia del NSE sobre el rendimiento educativo. A esto se suma el efecto asimétrico de la segregación, es decir, el hecho de que la segregación afecta de manera particularmente negativa a los niños de grupos vulnerables concentrados en escuelas con pares de características similares.

El otro estudio que llega a conclusiones similares es el de Rivas (2015), que a partir de un análisis de la trayectoria de siete países en las pruebas PISA, entre los años 2000 y 2015, muestra que el Perú es el país donde más aumentó la segregación educativa, a pesar de que muchos otros indicadores mejoraron.<sup>3</sup>

Si la segregación escolar determina la existencia de subsectores de la oferta educativa en los que se concentran determinadas características contextuales —bajos NSE, pero también una serie de otras características asociadas a la condición de pobreza de los alumnos y de los contextos donde viven—, esto explicaría algunos análisis recientes que muestran que los resultados educativos están claramente asociados a los contextos donde operan las escuelas.

Algunos análisis recientes, realizados a partir de las evaluaciones censales de rendimiento, muestran que, en clara oposición con el sentido común extendido con respecto a las bondades de la gestión educativa privada, las escuelas privadas ubicadas en distritos de la ciudad de Lima de nivel socioeconómico bajo obtienen resultados iguales o menores que las escuelas

---

3 En otro trabajo, Balarin (2014), planteó algunas hipótesis con respecto a la posible relación entre el aumento de la segregación y la presencia, cada vez más extendida, del mercado de educación privada en el país.

públicas de esos mismos distritos. Ñopo (2014), por ejemplo, muestra que, en la ciudad de Lima, a mayor grado de pobreza del distrito donde se encuentran las escuelas, menor es el rendimiento de los estudiantes, y viceversa. Más recientemente, el autor ha empezado a extrapolar estos hallazgos a nivel nacional, con resultados que confirman la tendencia a la asociación positiva entre pobreza y bajo rendimiento en las pruebas estandarizadas.

La explicación de este vínculo entre pobreza y rendimiento podría encontrarse, justamente, en los efectos de la composición escolar y en la forma en que esta afecta no solo la experiencia individual de los estudiantes por la influencia del grupo de pares con el que asisten a la escuela, sino también por el efecto de la composición sobre la organización escolar y las prácticas pedagógicas.

#### **4. ¿Pueden las políticas y las escuelas responder a la diversidad contextual? Reflexiones finales y algunos puntos de partida para considerar la composición escolar y los contextos desde las políticas y las prácticas educativas**

La idea de que el grado de ruralidad y las características de la composición étnica de las escuelas afecta los aprendizajes y de que se requiere, por tanto, financiamiento y políticas diferenciadas, es, hoy en día, bastante aceptada. Ya desde hace algunos años esta idea se ha empezado a traducir en programas —como el Programa de Educación y Logros del Aprendizaje (PELA), el Proyecto de Educación de Áreas Rurales (PEAR), Soporte Pedagógico Intercultural, entre otros— que buscan dar respuesta a los retos de dicha diversidad. Sin embargo, lo que hemos sugerido hasta aquí es que sería conveniente empezar a considerar los efectos de la composición y el contexto haciendo diferencias también a partir del grado de pobreza de la población a la que las escuelas atienden, así como de otras características relevantes que pueden ir desde la infraestructura hasta patrones de organización familiar, la incidencia de violencia infantil o familiar, entre otros. En la actualidad,



programas como Soporte Pedagógico —que se viene implementando en las escuelas primarias polidocentes urbanas del país— no hacen diferencias, por ejemplo, entre escuelas situadas en zonas urbano-marginales y escuelas situadas en zonas urbanas más consolidadas o que atienden a estudiantes de sectores socioeconómicos medios; o entre regiones y ciudades en las cuales el acceso a servicios básicos y la incidencia de pobreza son bastante distintos.

Este planteamiento, por supuesto, y como señalaban Thrupp y Lupton (2006), no implica pasar a un esquema de política individualizada para cada escuela, lo cual sería claramente inviable. Lo que implica es la necesidad de empezar a desarrollar caracterizaciones algo más acotadas de la realidad educativa en diferentes contextos territoriales, que permitan, a su vez, definir conjuntos o clústeres de escuelas ubicadas en territorios que comparten características similares —de pobreza, infraestructura, desarrollo económico, etcétera—, y desarrollar políticas algo más contextualizadas.

En el Perú existen ya algunos ejercicios de este tipo —como la *Caracterización territorial para la gestión del sector Educación* preparada por Steinberg y Moreno (2015) —, que podrían servir como insumos para la reflexión y el desarrollo de políticas educativas más contextualizadas. Pero es necesario también avanzar en el recojo de datos algo más finos en el nivel de las escuelas, que permitan caracterizar su composición interna y comprender mejor los factores que pueden estar detrás de las diferencias de rendimiento de los estudiantes, y plantear políticas compensatorias para aquellas escuelas que concentran a alumnos con características vulnerables.

## Referencias bibliográficas

- Archer, Margaret S. (1995). *Realist social theory: the morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balarin, María (2014). *The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: better or worse opportunities for the poor?* ESP Working Papers, 65. OSF.
- Balarin, María y Martín Benavides (2010). Curriculum reform and the displacement of knowledge in Peruvian rural secondary schools: exploring the unintended local consequences of global education policies. *Compare*, 40(3), 311-325.
- Balarin, María; Martín Benavides, Heidi Rodrich y Vanessa Ríos (2007). Prácticas docentes en colegios secundarios rurales. En Martín Benavides (Coord.). *Estudio sobre la oferta y demanda de educación secundaria en zonas rurales*. Lima: Ministerio de Educación.
- Balarin, María y Santiago Cueto (2007). *The quality of parental participation and student achievement in Peruvian government schools*. Working Paper, 35. Oxford: Young Lives.
- Barr, Rebecca y Robert Dreeben (1983). *How schools work*. Chicago: University of Chicago Press.
- Benavides, Martín; Daniel Caro, Giuliana Espinosa, Liliana Miranda, Mary Tam, Daniela Zacharías y Gloria Zambrano (2004). *Factores asociados al rendimiento estudiantil: resultados de la evaluación nacional 2001*. Lima: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa.
- Benavides, Martín; Inés Olivera y Magrith Mena (2006). De papás y mamás a hijos e hijas: las aspiraciones sobre el futuro y rol de las familias en las actividades escolares en el Perú rural. En Martín Benavides (Ed.). *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias* (pp. 157-201). Lima: GRADE.

- Benavides, Martín; Juan León y Manuel Etesse (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación, 15. Lima: GRADE.
- Benito, Ricard; Miquel Àngel Alegre e Isaac González-Balletbó (2014). School segregation and its effects on educational equality and efficiency in 16 OECD comprehensive school systems. *Comparative Education Review*, 58(1), 104-134.
- Bernstein, Basil (1970). Education cannot compensate for society. *New society*, 15(387), 344-351.
- Bernstein, Basil (1960). Language and social class. *The British Journal of Sociology*, 11(3), 271-276.
- Bourdieu, Pierre (1997). Cultural reproduction and social reproduction. En A. H. Halsey y Jerome Karabel (Eds.). *Power and ideology in education* (pp. 487-511). New York: Oxford University Press.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (2002). Schooling in capitalist America revisited. *Sociology of Education*, 75(1), 1-18
- Bowles, Samuel; Herbert Gintis y Melissa Osborne Groves (2010). *Unequal chances: family background and economic success*. Princeton: Princeton University Press.
- Bryk, Anthony S.; Valerie Lee y Peter B. Holland (1993). *Catholic schools and the common good*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bryk, Anthony S.; Valerie Lee y J. Smith (1990). High school organization and its effects on teachers and students: an interpretive summary of the research. En William Clune y John Witte (Eds.). *Choice and control in American education: the theory of choice and control in education* (pp. 135-226). London: The Falmer Press.
- Coleman, James S. (1968). Equality of educational opportunity. *Integrated Education*, 6(5), 19-28.

- Coleman, James S.; Ernest Q. Campbell, Carol Hobson, James McPartland, Alexander M. Mood, Frederic D. Weinfeld y Robert L. York (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: US Department of Health, Education and Welfare.
- Cueto, Santiago; Cecilia Ramírez y Sandra Azañedo (2006). Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en comunicación integral de estudiantes en tercer y cuarto grado de primaria en Lima y Ayacucho. En Martín Benavides (Ed.). *Los desafíos de la escolaridad en el Perú: estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias* (pp. 13-78). Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago; Gabriela Guerrero, Juan León, Mayli Zapata y Silvana Freire (2013). *¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo?: una mirada al caso peruano*. Documento de Investigación, 66. Lima, GRADE.
- Driessen, Geert; Frederik Smit y Peter Sleegers (2005). Parental involvement and educational achievement. *British Educational Research Journal*, 31(4), 509-532.
- Kahlenberg, Richard D. (2013). From all walks of life: new hope for school integration. *American Educator*, 36(4), 2-14, 40.
- Lareau, Annette (1987). Social class differences in family-school relationships: the importance of cultural capital. *Sociology of Education*, 60(2), 73-85.
- Lauder, Hugh; Daphne Kounali, Tony Robinson y Harvey Goldstein (2010). Pupil composition and accountability: an analysis in English primary schools. *International Journal of Educational Research*, 49(2), 49-68.
- Lavado, Pablo; Santiago Cueto, Gustavo Yamada Fukusaki y Micaela Wensjoe (2015). *El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural*. Documento de discusión 1407. Lima: Universidad del Pacífico y GRADE.

- Lupton, Ruth (2004). *Schools in disadvantaged areas: recognising context and raising quality*. CASE Paper, 76. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Miranda, Liliana (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En Martín Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 11-39). Lima: GRADE.
- Murillo, Javier (2008). Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar en América Latina. En *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe* (pp. 17-47). Santiago de Chile: OREAL/UNESCO y LLECE.
- Ñopo, Hugo (2014). *Próxima estación: menos desigualdad*. Recuperado de <http://blogs.iadb.org/educacion/es/2014/01/26/proxima-estacion-menos-desigualdad/>
- Opdenakker, Marie-Christine y Jan Van Damme (2001). Relationship between school composition and characteristics of school process and their effect on mathematics achievement. *British Educational Research Journal*, 27(4), 407-432.
- Opdenakker, Marie-Christine y Jan Van Damme (2000). Effects of schools, teaching staff and classes on achievement and well-being in secondary education: similarities and differences between school outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 11(2), 165-196.
- Pawson, Ray y Nicholas Tilley (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pong, Suet-ling (1998). The school compositional effect of single parenthood on 10th-grade achievement. *Sociology of Education*, 71(1), 23-42.
- Ravela, Pedro (2006). *Fichas didácticas para comprender las evaluaciones educativas*. PREAL.
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Smit, Friederik; Geert Driessen, Roderick Sluiter y Peter Slegers (2007). Types of parents and school strategies aimed at the creation of effective partnerships. *International Journal About Parents in Education*, 1(0), 45-52.
- Steinberg, Cora y Martín Moreno (2015). *Caracterización territorial para la gestión del sector educativo peruano*. Lima: Proyecto FORGE-GRADE.
- Sui-Chu, Esther Ho y J. Douglas Willms (1996). Effects of parental involvement on eighth-grade achievement. *Sociology of Education*, 69(2), 126-141.
- Summers, Anita A. y Barbara L. Wolfe. (1977). Do schools make a difference? *The American Economic Review*, 67(4), 639-652.
- Thrupp, Martin; Hugh Lauder y Tony Robinson (2002). School composition and peer effects. *International Journal of Educational Research*, 37(5), 483-504.
- Thrupp, Martin y Ruth Lupton (2006). Taking school contexts more seriously: the social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), 308-328.
- Thrupp, Martin; Ruth Lupton y Ceri Brown (2007). Pursuing the contextualisation agenda: recent progress and future prospects. En Tony Townsend (Ed.). *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (pp. 111-126). Springer.
- Willms, J. Douglas (2004). *Monitoring school performance: a guide for educators*. London: The Falmer Press.
- Zimmer, Ron W. y Eugenia F. Toma (2000). Peer effects in private and public schools across countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1), 75-92.



## CAPÍTULO 2

# INEQUIDADES EN LA EDUCACIÓN

*Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez<sup>1</sup>*

### Resumen

Este estudio presenta el estado actual de cuatro grupos delimitados por género, etnicidad, pobreza y discapacidad, en los que, a partir de la normativa educativa e indicadores de acceso, rendimiento y oportunidades de aprendizaje, se exploran las inequidades educativas existentes. Además, se analiza el contenido de la Ley de Reforma Magisterial.

Los resultados muestran que, si bien no existen grandes diferencias en los indicadores educativos entre hombres y mujeres, sí hay otro tipo de inequidades, como los estereotipos tradicionales que se siguen reforzando en la escuela. Respecto a la etnicidad, se encontró que, cuando su situación es comparada con la del resto de la población, tanto los indígenas como los afrodescendientes enfrentan brechas en el acceso a la educación, las oportunidades y el rendimiento. Asimismo, los estudiantes pobres acceden en menor medida a la educación secundaria, y asisten a escuelas que cuentan con menores recursos y cuyos docentes están menos capacitados. En la misma línea, los estudiantes discapacitados alcanzan menores niveles educativos, y se encuentran con infraestructuras inadecuadas, materiales no especializados y docentes poco preparados.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Manuel Bello, César Guadalupe, Magrith Mena, Liliana Peñaherrera y Madeleine Zúñiga por sus comentarios y aportes a una versión preliminar del presente documento. Asimismo, agradecemos al estudio Niños del Milenio por el financiamiento adicional proporcionado para el desarrollo de esta investigación. El estudio Niños del Milenio (Young Lives) es financiado principalmente por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) del Gobierno del Reino Unido (2001-2017). El Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda (2010-2014) y la cooperación de Irlanda (2014-2016) también han contribuido al estudio. Los puntos de vista expresados en el texto corresponden a los autores, por lo que no son necesariamente compartidos por la Universidad de Oxford, DFID u otros donantes.



Respecto a la Ley de Reforma Magisterial, esta promueve la equidad y la no discriminación, pero los incentivos para enseñar en escuelas que atienden a grupos menos favorecidos no parecen ser suficientes. Así, tanto el Estado como la escuela terminan reforzando las inequidades, aun cuando estos grupos se encuentran protegidos por leyes y normas. El problema reside principalmente en la falta de cumplimiento de la normativa. Como meta general, las políticas públicas deberían estar orientadas a mejorar los indicadores educativos, pero al mismo tiempo reducir las brechas existentes; es decir, *equiparar hacia arriba*.

## Introducción

¿Cuán equitativo es el sistema educativo peruano? He aquí una pregunta que, en nuestra opinión, tiene la mayor relevancia política en el Perú actual, que cuenta con crecientes recursos financieros y humanos para continuar mejorando la calidad de su sistema. En este ensayo se discute, en primer lugar, la noción de equidad en educación, y luego se pasa a explorar la importancia de esta noción en las principales normas que rigen el sistema educativo en nuestro país.

A partir de la teoría y la normativa vigente, se exploran inequidades educativas vinculadas al género, la etnicidad —se analiza la situación de las poblaciones originarias y la afroperuana—, la pobreza y la discapacidad. El énfasis del texto está puesto en el papel del Estado como garante de la calidad y la equidad; por motivos de espacio no se incluyen aquí las actividades de muchísimas instituciones de la sociedad civil y del sector privado a favor de la equidad. El ensayo se concentra en la educación básica, a pesar de que reconocemos la importancia de la educación superior.

## 1. Enfoques contemporáneos sobre los vínculos entre equidad y educación

La educación es una pieza clave en el desarrollo de las personas, pues apunta a elevar sus habilidades en diferentes áreas, así como sus valores, oportunidades laborales e ingresos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD, 2010a). Asimismo, es importante en el desarrollo de la sociedad, ya que incrementa la movilidad social (OECD 2010b) e impulsa el crecimiento económico (Hanushek y Woessmann 2009). La relevancia de la educación, sin embargo, depende de su calidad y de que se ajuste a las necesidades, características y potencial de los distintos grupos sociales (Bracho y Hernández 2009). La OECD (2012) define como *sistemas educativos de alto desempeño* a aquellos que muestran equidad y calidad, en los cuales los estudiantes pueden alcanzar altos niveles de rendimiento que dependerán de su esfuerzo y no de sus características socioeconómicas.

En los últimos años, la percepción difundida de que el fracaso escolar es algo inevitable para ciertos grupos ha sido reemplazada por la idea de que el fracaso de los estudiantes implica un fracaso de la escuela (Faubert 2012). Así, en muchos casos, la escuela no compensa todas las desigualdades que portan los estudiantes cuando ingresan al sistema educativo (Tedesco 2004). Tedesco y López (2002) argumentan que todos los niños son potencialmente educables, pero que el contexto social es un obstáculo para el desarrollo de su potencial. De este modo, los países con altos niveles de inequidad no pueden desarrollarse plenamente, ya que la desigualdad tiene costos muy altos para la sociedad y afecta de manera negativa a las personas. En educación en particular, los altos niveles de inequidad están asociados a un menor rendimiento promedio para el país y a mayores niveles de abandono de la escuela, por lo que incentivar la equidad es conveniente para el desarrollo de las sociedades (Wilkinson y Pickett 2009).

Partiendo de una concepción humanista de la educación y con base en los derechos humanos, en el 2008 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés)

publicó un reporte en el que se concibe a la educación como un bien público y como un derecho para todos, que contribuye al desarrollo de la sociedad.<sup>2</sup> La UNESCO propone una educación de calidad e inclusiva, que cumpla con las necesidades básicas de aprendizaje, sin importar las circunstancias o las características de los estudiantes, en especial de los más vulnerables, como los miembros de las minorías étnicas o lingüísticas y los que tienen necesidades especiales, entre otros (UNESCO 2008).

En el marco del Foro Mundial sobre la Educación, la Declaración de Incheon (UNESCO 2015b: 32) reconoce que aún «estamos lejos de haber alcanzado la educación para todos». La declaración sostiene que para considerar lograda alguna meta, debería haber sido alcanzada por todos. Por ello, se declara un compromiso de urgencia con el logro de la educación integral «sin dejar a nadie atrás», para lo cual es necesario enfrentar la exclusión, la marginación y la desigualdad. Este compromiso es consistente con el Objetivo de Desarrollo del Milenio referente a la inclusión, la equidad y la calidad de la educación.

Tomando en cuenta el deber de los Gobiernos de garantizar los derechos humanos de las poblaciones a su cargo, Tomasevski (2001 y 2004) planteó las obligaciones gubernamentales relacionadas con el derecho a la educación en cuatro dimensiones: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En primer lugar, la asequibilidad hace referencia al deber que tiene el Estado de ofrecer libertades educativas (derecho civil y político), educación gratuita y obligatoria (derecho social y económico) y respeto por la diversidad (derecho cultural). La accesibilidad implica eliminar la discriminación en el acceso a la educación. En cuanto a la aceptabilidad, el Estado debe garantizar la calidad de la educación (estableciendo estándares mínimos), así como brindar servicios educativos pertinentes al lenguaje, y asegurar el cuidado de la salud y seguridad de los estudiantes. La adaptabilidad significa que la educación responde a las necesidades particulares de los estudiantes y no que los estudiantes tengan que adaptarse a la escuela.

---

2 La noción de la educación como un derecho viene desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptada en 1948; véase <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

McCowan (2013) hace referencia a la educación como un derecho incondicional de todos los seres humanos. Explica que, contrariamente a la lógica de costo-beneficio, esta aproximación desde los derechos no debe fundamentarse únicamente en los retornos económicos de la educación o en las contribuciones que los beneficiarios de la educación hagan a la sociedad, sino que se sustenta en que todos los seres humanos son fines en sí mismos. Por ejemplo, una escuela para estudiantes con discapacidad requiere una alta inversión en recursos de acuerdo con sus necesidades, y no debe ser evaluada principalmente por los beneficios que el PBI trae al país (aunque los pueda tener). Una inversión tan alta se justifica entendiendo que la educación permite formar agentes empoderados y no solo beneficiarios pasivos, sino personas que pueden ejercer y hacer respetar sus derechos; de esta manera, se descartan sus fines únicamente utilitaristas (McCowan 2013).

Como se puede observar, si bien existe abundante justificación sobre la importancia de la equidad en la educación, la noción misma ha ido evolucionando con el paso de los años. Hace algunas décadas, se asociaba el concepto de equidad con garantizar el acceso a la educación a todos los niños y niñas. Actualmente, la noción de equidad enfatiza la igualdad de oportunidades educativas, como un mecanismo para lograr luego equidad en resultados. Como señala el filósofo Rawls (1971) en uno de sus principios, lo óptimo es darles más a los desaventajados. De la misma manera, algunos autores proponen que se pueden tolerar inequidades si es que el origen de estas se debe a diferencias en el esfuerzo de las personas y no a sus características demográficas ni a circunstancias personales o familiares, es decir, a factores sobre los que ellas no tienen control (Roemer 1996, citado en Betts y Roemer 2007, y Paes de Barros y otros 2009). De esta manera, dos principios básicos de la equidad son la justicia y la inclusión, donde la equidad en educación supone brindar el ambiente educativo necesario para que el desempeño de los estudiantes dependa de sus habilidades y ellos puedan desarrollar el potencial necesario para ser buenos ciudadanos (Field y otros 2007, Opheim 2004).

A nivel internacional, uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible que se espera cumplir en el 2030 es garantizar una educación inclusiva de

calidad y equitativa, que promueva oportunidades de aprendizaje para todos (Organización de las Naciones Unidas 2015).

En el Perú, según el Plan de Educación para Todos 2005-2015 (2005), se busca una educación de calidad con equidad. En este Plan se definieron seis objetivos, adecuados a la realidad y diversidad del país, con miras a mejorar la educación. El segundo objetivo propone «garantizar la equidad en la educación, orientada a superar las brechas que devienen de la inequidad de género y de la discriminación sociocultural, étnica y lingüística, así como de aquellas que provienen de otros factores de desigualdad, en particular la socioeconómica y la derivada de la discapacidad» (p. 16). Esto evidencia la importancia no solo de analizar las diferencias entre grupos, sino de determinar cuáles son las variables que crean estas diferencias, para poder compensarlas.

En resumen, la noción de equidad en educación está relacionada con la inclusión y la justicia, con la igualdad de oportunidades educativas para que las personas puedan acceder y culminar de manera satisfactoria su educación, y con darles más recursos a los grupos vulnerables. El papel del Estado es fundamental para garantizar este derecho.

## **2. Normativa general en el Perú**

En 1990, en la Conferencia de Jomtiem, Tailandia, se aprobó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos como un llamado de atención a la importancia de que se cumpla este derecho universal, que ya se había establecido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948 (UNESCO 1990). Asimismo, la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO 1960) proclamó que el derecho a la educación es para todos y no se debe excluir a ninguna persona o grupo del acceso a los distintos grados, ni limitar la educación a un nivel inferior para ciertos grupos. Posteriormente, el Estado peruano estableció, en la Constitución Política del Perú (1993),

que la educación busca el desarrollo integral de la persona humana, y es un derecho. Tal como lo confirma la Ley General de Educación 28044 (2003), el Estado se responsabiliza por garantizar que todas las personas accedan a una educación integral y de calidad, promueve su permanencia en el sistema educativo, y evita que sus condiciones económicas, físicas o mentales se transformen en limitaciones.

En la Constitución (Art. 2) se establece que todas las personas deben ser iguales ante la ley, y se prohíbe «la discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole». Dos de los principios de la educación en el Perú son la equidad y la inclusión, para asegurar la cobertura educativa de todos, particularmente de las poblaciones marginadas, excluidas y vulnerables; de este modo se busca erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad (Ley General de Educación 2003, Ley Contra Actos de Discriminación 2000).

De acuerdo con la Ley General de Educación, el Estado debe llevar a cabo políticas compensatorias, proyectos educativos y priorización en la asignación de recursos para contrarrestar las desigualdades de cualquier índole que dificulten o limiten el acceso universal a la educación. Así, el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (Consejo Nacional de Educación [CNE] 2007) determina, como uno de sus objetivos para cerrar las brechas de inequidad educativa, lograr «oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos» (p. 48). De esta forma, el mencionado documento propone prevenir el fracaso escolar en los grupos sociales vulnerables mediante diferentes políticas que atiendan los problemas más frecuentes con los que se encuentran los sectores pobres y marginados. Estas políticas son las siguientes:

- a) «Asegurar aprendizajes fundamentales en los primeros grados de primaria» (p. 62), dado que los alumnos más pobres suelen tener limitaciones para alcanzar adecuadamente estos aprendizajes.
- b) «Prevenir la deserción y la repetición en la educación primaria» (p. 63), que también se ve obstaculizada por la pobreza y dificultades en el acceso educativo.

- c) «Superar discriminaciones por género en el sistema educativo» (p. 63), sobre todo en zonas rurales y de extrema pobreza.
- d) «Superar discriminaciones por discapacidad en el sistema educativo» (p. 64), para promover la asistencia escolar y optimizar el rendimiento de los estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad.

Esto muestra que las normas del Estado enfatizan la idea de brindar una educación con calidad y equidad, en la que se reconozca la diversidad del país y se plantee la igualdad de oportunidades para todos. En este estudio analizaremos cuánto de la normativa anterior se cumple para cuatro grupos de estudiantes y sus familias. Los datos se presentan en las siguientes secciones.

### **3. Equidad y género**

#### ***3.1. Normativa específica***

El Estado peruano promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres tomando en consideración los derechos humanos, la equidad de género, la realidad pluricultural bilingüe y el reconocimiento de las personas con discapacidad o de los grupos etarios más afectados por la discriminación, entre otros principios (Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2007).

Considerando lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el Estado peruano define la equidad de género como «la justicia en el tratamiento de varones y mujeres de acuerdo a sus respectivas necesidades» (Art. 5.1). Esta definición toma en cuenta las diferencias para corregir las desigualdades, con el fin de lograr la igualdad de derechos, oportunidades, obligaciones y beneficios (Directiva 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP, «Disposiciones para el uso de lenguaje inclusivo en el Ministerio de Educación»; Plan Nacional de Igualdad de Género, PLANIG, 2012).

El PLANIG propone, además, la transversalización del enfoque de género en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas en todos los campos de acción, y plantea también la necesidad de un cambio cultural (en los roles tradicionales de género). Sin embargo, en una revisión de documentos normativos, Mena y Málaga (2014) identifican que hace falta definir explícitamente el término *género*, pues así se manejará un mismo constructo y no habrá cabida para malinterpretaciones o conceptualizaciones reducidas e insuficientes de lo que esta palabra significa. Scott (1996), basándose en Foucault, señala que el género se define por la relación social que se establece a partir en las diferencias percibidas entre los sexos, y que este es un elemento constitutivo en las relaciones de poder social. Así, los cambios en las representaciones de poder implican cambios sociales.

Respecto a la educación, el Estado busca, mediante diferentes disposiciones, eliminar prácticas discriminatorias y promover la equidad de género, con énfasis también en motivos de raza, lengua y extraedad (Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, 2001). Algunas de las medidas para ello son el uso del lenguaje inclusivo de género en el Ministerio de Educación, las campañas de información y sensibilización respecto a la matrícula y asistencia regular de las niñas y adolescentes rurales a centros educativos, los servicios higiénicos diferenciados en las escuelas rurales, la educación sexual integral y la no discriminación de estudiantes en situación de embarazo o maternidad, la reinserción escolar por embarazo, entre otras (Decreto Supremo 002-2013-ED, 2013; Directiva 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP, 2015; Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 28983, 2001). También el Diseño Curricular Nacional (Ministerio de Educación 2008) propone la educación para la equidad de género entre los diferentes temas transversales que deben trabajarse en todas las áreas curriculares.

Si bien los documentos normativos referentes a las oportunidades educativas de las niñas y adolescentes son necesarios, estos ponen el foco únicamente en el desarrollo de las mujeres. Mena y Málaga (2014) identifican que este énfasis en el sexo femenino puede resultar de interpretar las



cuestiones de género como un tema únicamente para mujeres, cuando estas leyes también podrían incluir aspectos para los varones, como por ejemplo los relacionados con la paternidad adolescente.

En resumen, se observa que la normativa peruana menciona de manera explícita que se debe garantizar la igualdad de oportunidades a todos los niños, niñas y adolescentes del país, sin importar su sexo, considerando las necesidades particulares que se presentan dada la naturaleza de cada sexo. No obstante, está pendiente una definición clara y explícita del término *género* en educación, con lo cual se logrará que se le dé el uso correcto y que se transversalice este enfoque.

### 3.2. Indicadores

Respecto a los datos y cifras en educación para niños y niñas, el cuadro 1 muestra las tasas netas de matrícula para cada nivel de educación, con diferencias bastante pequeñas.

**Cuadro 1**  
**Tasa neta de matrícula según sexo (%)**

	Inicial	Primaria	Secundaria
Hombre	80,8	93,2	83,1
Mujer	84,3	93,1	84,5
Brecha	-3,5	0,1	-1,4

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Nota: Grupo de edad que corresponde: inicial de 3 a 5 años, primaria de 6 a 11 años y secundaria de 12 a 16 años.

En el Perú hay dos tipos de instituciones para niños entre 3 a 5 años: los jardines, que usualmente están ubicados en zonas urbanas y son manejados por profesores titulados; y los programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI), que se encuentran usualmente en zonas de baja densidad

poblacional como las rurales, y cuyo manejo está a cargo de las madres de la propia comunidad. En el cuadro 2, que muestra datos del estudio Niños del Milenio,<sup>3</sup> se observa que no existen diferencias grandes en el acceso según el tipo de institución a la que se asiste. Sin embargo, algunos estudios han mostrado que los estudiantes que asisten a PRONOEI obtienen resultados de aprendizaje más bajos que los que asisten a jardines (véase Cueto y otros 2016a, y Díaz 2006).

**Cuadro 2**  
**Tasa de asistencia a inicial (5 años) según sexo (%)**

	PRONOEI	Jardín público	Jardín privado	No asisten	Otros
Hombres	14,3	56,8	7,9	13,7	7,3
Mujeres	13,1	56,1	9,4	14,4	7,0
Brecha	1,2	0,7	-1,5	-0,8	0,4

Fuente: Niños del Milenio, cohorte menor (2009).

Elaboración: Cueto y otros (2016c).

Nota: La categoría *otros* incluye tanto a los niños que asisten a otro tipo de educación inicial como a los que asisten a la escuela.

Con respecto al rendimiento, un estudio realizado por del Ministerio de Educación (2013), en el que se evaluó a niños de 5 años, no encontró diferencias significativas en la comprensión de textos<sup>4</sup> ni en las matemáticas.<sup>5</sup>

3 En este texto usamos, en varias ocasiones, datos de Niños del Milenio, un estudio longitudinal que sigue a 12 000 niños en cuatro países —Perú, Vietnam, Etiopía e India— durante 15 años, con el fin de conocer las causas y consecuencias de la pobreza infantil. Sigue a dos cohortes de niños: la menor, de los nacidos en el 2001; y la mayor, de los nacidos en 1994. Si bien Niños del Milenio no es, en estricto, una muestra representativa del país, brinda información muy útil para comparar cohortes y observar su evolución en el tiempo. Para mayor información, véase <http://www.ninosdelmilenio.org/>.

4 Comprende «textos narrativos y textos mixtos o icono-verbales. Los textos narrativos propuestos fueron leídos y oralizados por un adulto y grabados en un casete, a partir de cuya audición se hicieron preguntas a las niñas y los niños. Estos textos se presentaron acompañados de ilustraciones que mostraban las escenas de las historias leídas» (Ministerio de Educación 2013: 138).

5 «En el área de Matemática, el estudio explora los logros de aprendizaje alcanzados por las niñas y los niños en la variable construcción del número. Esta se define como el proceso de formación del concepto de número, que se construye a partir del desarrollo de las relaciones de clasificación y seriación. A la vez, estas últimas se vinculan a las capacidades de comparación, cuantificación, cardinalidad, ordinalidad y resolución de problemas» (Ministerio de Educación 2013: 97).

No obstante, en el caso de la capacidad de coordinación general y equilibrio, la diferencia es más amplia y es significativa al 5%: el porcentaje de niños ubicados en el nivel más alto asciende a 81,9%, mientras que el de las niñas es de 72,9%. Como se menciona en el documento, esto puede responder a los espacios que usan para jugar, ya que las niñas suelen hacerlo en sus casas —que ofrecen un espacio más pequeño y restringido—, mientras que los niños generalmente juegan en las calles, que son espacios más abiertos y les permiten desarrollar mejor sus actividades motoras (Ministerio de Educación 2013). Por otro lado, el Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI), realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), muestra que, en el Perú, no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en las cuatro dimensiones en las que se evaluó a niños de 2 a 5 años: desarrollo motriz, del lenguaje, cognitivo y socioemocional (Verdisco y otros 2015).

El cuadro 3 muestra la tasa de asistencia a educación privada, según sexo, de una misma cohorte de estudiantes. Se observa que entre el 2009 y el 2013 se incrementa el acceso a la educación privada, pues en ambos años la tasa es ligeramente más alta para los hombres.

**Cuadro 3**  
**Tasa de asistencia a la educación privada según sexo (%)**

	A los 8 años de edad (2009)	A los 12 años de edad (2013)
Hombres	12,4	13,8
Mujeres	10,3	11,1
Brechas	2,1	2,7

Fuente: Niños del Milenio, cohorte menor (2009).

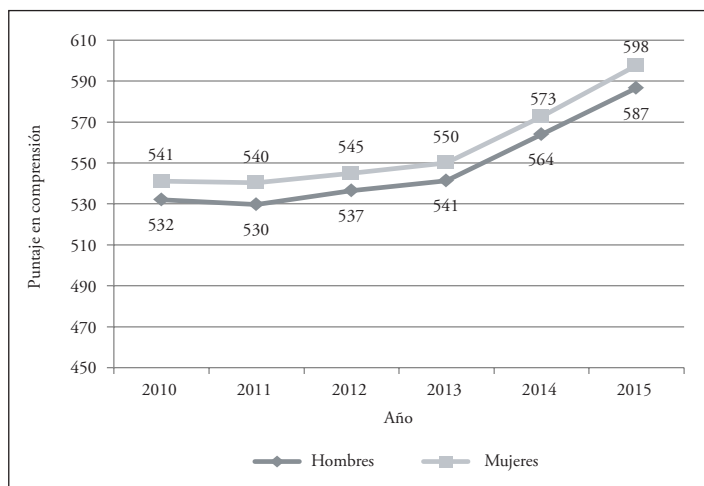
Elaboración: Cueto y otros (2016c).

Por otro lado, los resultados de la Evaluación Censal a Estudiantes<sup>6</sup> de segundo grado de primaria (figura 1) muestran que las diferencias entre las niñas

6 Obtenido de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC).

y niños son pequeñas, pero significativas, en matemáticas y comprensión lectora (véase el anexo para matemática).

**Figura 1**  
**Puntaje en comprensión lectora en la Evaluación Censal de Estudiantes (segundo de primaria), según sexo**



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes, media inicial 500 y desviación estándar 50.  
Elaboración propia.

Sobre el rendimiento en secundaria, en el 2015 el MINEDU llevó a cabo la primera evaluación censal de estudiantes para jóvenes de segundo de secundaria en las áreas de lectura, matemática y escritura. En escritura, las mujeres obtuvieron resultados más altos que los hombres. En lectura, las mujeres obtuvieron 563 puntos, mientras que los hombres, 560. En el caso de matemática, la brecha es mayor, ya que los hombres obtuvieron 554 puntos y las mujeres, 543. Las diferencias en ambas áreas fueron significativas.<sup>7</sup> Asimismo, los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)<sup>8</sup> del 2012 —prueba aplicada a estudiantes de 15 años de edad— muestran que los hombres tienen mejor puntaje (378) en matemática

<sup>7</sup> Obtenido de la UMC.

<sup>8</sup> Los resultados de PISA usan media 500 y desviación estándar 100.

que las mujeres (359); pero en comprensión lectora, son las mujeres (395) las que tiene un mayor rendimiento que los hombres (373). La diferencia es significativa en ambas áreas de evaluación (MINEDU 2013). Asimismo, la brecha en matemática en PISA podría deberse a que las mujeres tienen menos confianza en sí mismas para resolver problemas matemáticos que los hombres; para el caso de comprensión lectora, las diferencias podrían deberse a que los hombres invierten menos tiempo en la lectura que las mujeres (OECD 2015). El Ministerio de Educación (2015c) realizó un informe acerca de los factores asociados al rendimiento de matemática para PISA 2012; en este se encontró que las diferencias entre hombres y mujeres tienden a ser robustas a la inclusión de otras variables.

Si bien los resultados anteriores muestran que al parecer no existen grandes diferencias en el acceso o en el rendimiento entre hombres y mujeres, como menciona North (2006: 52), «una igualdad en el número de niños y niñas sentados en las bancas de los salones de clase no asegura que ellos estén recibiendo la misma educación en cuanto a calidad o relevancia». Al parecer, la escuela está reforzando estereotipos de género; si es así, esto afecta las posibilidades de desarrollo de los estudiantes (Ames 2006). Al respecto, Benavides y Córdova (2003) analizaron las imágenes de algunos textos escolares del MINEDU para cuarto y sexto grado de primaria. Los autores encontraron estereotipos y segregaciones genéricas en los libros analizados; la sociedad es presentada de manera masculinizada, puesto que el número de mujeres que realizan actividades del hogar es mayor que el de hombres.

En tres escuelas públicas de Lima, Espinoza (2004) encontró que existen sesgos y prejuicios arraigados, ya que, en los cuadernos analizados, las figuras femeninas eran mayormente asociadas a ámbitos domésticos y de recreación, así como a ocupaciones vinculadas con la salud y la enseñanza, por ejemplo, enfermera y profesora, respectivamente. En el caso de las figuras masculinas, están en su mayoría asociadas al ámbito productivo, y las actividades más comunes son los deportes de aventura, el fútbol, la caza, el ajedrez, etcétera. Mena y Málaga (2014) realizaron un análisis de género e interculturalidad en las *Rutas de aprendizaje* elaboradas por el MINEDU. Los autores encontraron

en las imágenes que es más probable que un hombre adulto esté en un espacio abierto o ámbito laboral que una mujer, lo que reproduce la visión de que, durante la mayor parte del tiempo, los hombres suelen estar fuera del hogar, mientras que las mujeres permanecen en espacios privados o domésticos.

Estos resultados, y la forma en que se siguen reforzando los estereotipos de género desde temprana edad, tienen consecuencias negativas en las niñas, ya que generan una inserción precaria en la sociedad y en la economía (Muñoz y otros 2006). De esta manera, si bien las cifras educativas muestran brechas relativamente pequeñas en el acceso a la educación y en las medidas de rendimiento entre hombres y mujeres, se debe seguir trabajando en cómo la escuela refuerza creencias acerca de lo que es «femenino» y «masculino». Como se mencionó previamente, el Estado, mediante el MINEDU, ha implementado algunas medidas para garantizar la equidad de género, como la implementación de la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, el uso del lenguaje inclusivo de género, así como las campañas de sensibilización acerca de la asistencia regular de las niñas rurales a las escuelas. Si bien estas medidas son importantes, es necesario incluir a toda la población y no solo a la rural; asimismo, se recomienda incorporar el enfoque de género en las prioridades de política que tiene el Estado.

## **4. Equidad y etnicidad**

### ***4.1. Normativa específica***

El Perú cuenta con una serie de documentos normativos que protegen los derechos de los pueblos afrodescendientes y originarios. Entre estos, se encuentra la Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú, Ley 29735, del 2011, la cual señala que todas las personas tienen derecho a usar su lengua originaria tanto en espacios públicos como privados.

Respecto a la educación para los pueblos indígenas, en las primeras décadas del siglo XX se encuentran menciones al tema en las obras de José Carlos Mariátegui y Luis E. Valcárcel, quienes proponen una educación integral para los niños indígenas, que incluya componentes laborales, agropecuarios y técnicos (Zúñiga 2008). La primera Política Nacional de Educación Bilingüe se emitió en 1972, con lo cual el Perú fue el primer país de América del Sur que trató la diversidad étnica, lingüística y cultural en el marco educativo. A partir de dos importantes reuniones celebradas en la década de 1980 —la Reunión de Indigenistas en Pátzcuaro, México, y el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas para Poblaciones Indígenas en Lima, Perú— se puso el énfasis en el papel de las culturas, más que en el de las lenguas, para hablar de la educación intercultural bilingüe (Zúñiga 2008).

En el 2002 se promulgó la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley 27818, en la que se establece que los pueblos indígenas recibirán este tipo de educación sin distinciones referidas a calidad, eficiencia y accesibilidad respecto a la población en general. El MINEDU asumió la responsabilidad de llevar adelante el Plan de Educación Bilingüe Intercultural para los niveles de primaria, secundaria y universitaria en todas sus modalidades; se estableció que los docentes debían dominar tanto la lengua originaria de la localidad como el castellano, pues este último debía impartirse como segunda lengua. La Ley 29735, del 2011, referente a las lenguas originarias del Perú, confirma que la educación bilingüe intercultural es obligatoria en las zonas en las que predomina alguna lengua originaria. En el 2015 se ha propuesto una nueva Política de Educación Intercultural (EI) y de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), y con esta, un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Ministerio de Educación 2015a). Asimismo, el Proyecto Educativo Nacional (Consejo Nacional de Educación 2007) busca promover el valor de las diferencias socioculturales, así como el desarrollo y la cohesión social, estableciendo «un marco curricular nacional compartido que sea intercultural, inclusivo e integrador y que permita tener currículos regionales» (p. 68).

Por otro lado, otra población relevante para el análisis de la equidad y la etnicidad es la afroperuana, que no está incluida en la denominación

de grupos étnicos que establece la Constitución Política del Perú (Valdivia, Benavides y Torero 2007). Estos autores afirman que la población afroperuana ha tenido un escaso reconocimiento y presencia en la vida pública y la historia nacional, así como en la agenda del sistema político, actitud que ha ignorado su pasado y su aporte cultural al país. Asimismo, el Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) y Global Rights-Partners for Justice (2011) señalan lo exclusiva y esquiva que es la Ley General de Educación con el pueblo afroperuano, y exponen la necesidad de incluir en el currículo la identificación de los afroperuanos como parte de la población nacional, más allá de solo mencionarlos en relación con temas culturales, religiosos o de esclavitud.

Durante los últimos años, el Ministerio de Cultura, mediante la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana, se ha responsabilizado de brindar una mayor atención y de impulsar el desarrollo de los pueblos afroperuanos (Ministerio de Cultura y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2014). En ese contexto, mediante la Resolución Ministerial 339-2014-MC, se publicó el documento *Orientaciones para la implementación de políticas públicas para la población afroperuana*, que promueve la inclusión social y el ejercicio de los derechos de la población afroperuana. Entre estos, se hace mención al acceso, la permanencia y la culminación de todos los niveles educativos en particular para la población afroperuana. Además, el Perú ha suscrito distintos tratados internacionales que velan por la defensa de los derechos de esta población, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, incorporada a la ley peruana en 1971 mediante el Decreto Ley 18969.

#### **4.2. Indicadores**

El Perú se caracteriza por ser un país con gran diversidad étnica y lingüística. Dada la diversidad cultural que tenemos, una de las principales discusiones es cómo definir el ser indígena. Al respecto, existen indicadores objetivos



(lengua materna), subjetivos (autorreconocimiento), entre otros, como la raza y la vestimenta (Vásquez, Chumpitaz y Jara 2012). El más utilizado en el Perú es el indicador de lengua indígena, que presenta limitaciones dado que no toma en cuenta a las personas que se reconocen indígenas, pero cuya lengua materna no es originaria. La información acerca de la población afroperuana es limitada en el país, y se suele definir mediante el autorreconocimiento.

## Indígenas

El cuadro 4 muestra que las diferencias en el acceso a las instituciones educativas entre los castellanohablantes e indígenas es mayor en secundaria, sin llegar a ser estadísticamente significativa.

**Cuadro 4**  
**Tasa neta de matrícula según lengua materna (2014) (%)**

	Inicial	Primaria	Secundaria
Castellano	82,8	93,2	84,8
Indígena	80,1	95,0	77,4
Brecha	2,7	-1,8	7,4

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Un estudio de Cueto y otros (2016c), que utiliza las bases de Niños del Milenio, muestra que el 21,5% de los niños de hogares indígenas suelen asistir a PRONOEI, contra un 9,4% de niños castellanohablantes; asimismo solo el 0,3% accede a jardines privados, versus el 12% de niños con lengua materna español que sí lo hacen. Respecto a la educación privada, los mismos autores encuentran que, en la muestra de Niños del Milenio, cuando se refieren a los niños de 12 años de edad, señalan que el 16,9% con lengua materna castellano asisten a una escuela privada, mientras que ningún niño proveniente de un hogar indígena asiste a una escuela privada.

Como se mencionó previamente, las leyes señalan que los estudiantes tienen derecho a recibir educación en su lengua materna. En el país hay escuelas que ofrecen EIB con la finalidad de hacer cumplir este derecho; no obstante, Cueto y León (2010) encontraron que solo el 37% de estudiantes con lengua materna indígena asisten a una escuela de EIB.

El cuadro 5 muestra diferencias marcadas entre estudiantes indígenas y aquellos cuya lengua materna es el castellano, puesto que los indígenas tienen una tasa menor de conclusión para primaria y secundaria. Ambas brechas son significativas al 5%.

**Cuadro 5**  
**Tasa de conclusión según lengua materna (2014) (%)**

	Primaria	Secundaria
Castellano	84,1	68,2
Indígena	65,3	46,6
Brecha	18,8	21,6

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Nota: La edad de conclusión es entre 12 y 13 años (primaria), y 17 y 18 años (secundaria).

Con respecto al rendimiento, usando datos de Niños del Milenio, Arteaga y Glewwe (2014) encuentran que existe una brecha en el rendimiento entre los niños indígenas y no indígenas desde los 5 años de edad. Según los datos de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2014 referidos a alumnos de cuarto de primaria en instituciones de EIB, solo el 18% alcanzan un nivel satisfactorio en comprensión lectora en castellano como segunda lengua, mientras que más de la mitad (54,3%) se encuentran en el nivel de inicio. Por otro lado, los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) (Unesco 2015a) muestran brechas significativas entre ambos grupos, a favor de los castellanohablantes, en ciencias, comprensión lectora en tercero y sexto de primaria, y matemática para tercer grado.

En cuanto a las oportunidades educativas, Secada y otros (2003) llevaron a cabo un estudio en Puno, y encontraron que, en las escuelas rurales, se dedica menos tiempo a actividades académicas, se cubren los contenidos con menor profundidad y se desarrollan ejercicios que exigen menor demanda cognitiva que en las escuelas urbanas. Guerrero y otros (2012) estudiaron un subgrupo de la muestra de Niños del Milenio, y encontraron que las escuelas de EIB, creadas para atender a los niños con lenguas originarias, cuentan con menos servicios básicos e infraestructura que las escuelas urbanas. En la misma línea, las escuelas EIB muestran menor proporción de docentes que han recibido apoyo pedagógico, menor conocimiento pedagógico y mayores tasas de inasistencia a la escuela, en comparación con las escuelas urbanas públicas y privadas (Cueto y otros 2016c).

A pesar de los resultados presentados, cabe resaltar que el MINEDU viene implementando políticas con miras a mejorar la educación bilingüe, como la inclusión de saberes y costumbres de algunos pueblos indígenas en los materiales educativos de las escuelas EIB, el fortalecimiento de los asistentes de soporte pedagógico intercultural (ASPI), la programación de mesas regionales para impulsar las comunidades educadoras (MINEDU 2015b), así como becas dirigidas a jóvenes de bajos recursos que dominen alguna lengua originaria para que se formen como docentes EIB, con el fin de fortalecer la diversidad de la identidad lingüística (MINEDU 2014).

### **Afroperuanos**

Según un informe de la Defensoría del Pueblo (2011a), el 13,8% de la población afroperuana escolar no está matriculado en ningún nivel de educación básica regular, un porcentaje mayor que el promedio nacional, que asciende a 11,8%. Benavides y otros (2013) muestran que, si bien el acceso a educación primaria es casi universal, para el caso de inicial y secundaria es bastante menor (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Tasa neta de asistencia escolar de los afroperuanos según sexo (%)**

	Hombres	Mujeres
Inicial	52	60
Primaria	93	93
Secundaria	62	60

Fuente: Encuesta Nacional Continua (2006).

Elaboración: Benavides y otros (2013).

Datos más actuales muestran un avance en el acceso. Así, en el 2015, el Ministerio de Cultura realizó el primer Estudio Especializado sobre Población Afroperuana (EEPA), y encontró que el 72% de los niños de 3 a 5 años asistían a inicial; el 99,13% de los niños de 6 a 11 años, a primaria; y el 82,5% de los niños de 11 a 17 años, a secundaria. Asimismo, se observó que el 8,4% de niños y adolescentes abandonaron la escuela, mientras que el 17,7% de niños y adolescentes de 6 a 18 años han repetido alguna vez el año escolar. Respecto al acceso a educación privada, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2004, el 10,1% de los niños y adolescentes afroperuanos menores de 17 años asistían a una escuela privada, y según el EEPA, este porcentaje se incrementó a 17%.

Sobre la base de datos de la ENAH del 2004, Benavides, Torero y Valdivia (2006) muestran que el 27,0% de afrodescendientes señalaron que el último nivel aprobado fue secundaria completa y, sin embargo, solo el 1,9% cuentan con educación universitaria completa, frente al 8,2% del promedio nacional. Valdivia (2013) menciona que, según datos de la Encuesta Nacional Continua del 2006, los jefes de hogares afrodescendientes que cuentan con educación superior ascienden a 5,6%, una cifra mucho menor que la de los no afrodescendientes, 11,1%. Un estudio llevado a cabo por Díaz y Madalengoitia (2012), sobre la base de la ENAH del 2010, muestra que el 8,6% de los afroperuanos son analfabetos y, en promedio, cuentan con 9,3 años de escolaridad; es decir, al igual que los indígenas, no logran terminar la secundaria.

Un estudio cualitativo llevado a cabo por Miranda, Zorrilla y Arellano (2013) señala que los afroperuanos sienten que las oportunidades educativas a las que acceden no son las mejores debido, principalmente, a que no cuentan con el dinero que les permitiría pagar por una educación de calidad. Los testimonios recogidos muestran que la mayoría de los participantes habían cursado la secundaria completa o menos casi siempre en instituciones públicas; a pesar de que consideraban que los colegios privados eran mejores, reconocían que sus bajos recursos no les permitían asistir a estos. Algunos afroperuanos recalcaron que sufrieron discriminación no solo por parte de sus compañeros estudiantes, sino también de sus propios docentes. En la misma línea, Benavides y otros (2013) encuentran que la mayoría de los adolescentes afroperuanos piensan que no podrán acceder a la educación universitaria debido a la limitada situación económica de sus familias.

Es notorio que los propios estudiantes manifiesten bajas aspiraciones profesionales, pese a que, según el EEPA, las aspiraciones de los padres son altas: el 77,4% de afrodescendientes esperan que sus hijos alcancen los estudios universitarios (Ministerio de Cultura 2015).

No hemos encontrado estudios con datos sobre el rendimiento de los estudiantes afroperuanos; en las evaluaciones de rendimiento del Perú, en general no se ha pedido a los estudiantes que se identifiquen como descendientes de afroperuanos.

## **5. Equidad y pobreza**

### ***5.1. Normativa específica***

En el marco de promover el acceso a una educación de calidad para todos sin que las condiciones económicas sean un impedimento, la educación es gratuita en las instituciones del Estado (Constitución Política del Perú de 1993, Ley General de Educación del 2003). Además, es un derecho

establecido también por tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

A nivel nacional, el *Informe defensorial respecto a la gratuidad en las escuelas públicas* (Defensoría del Pueblo 2008) señala que es una obligación estatal garantizar la pluralidad de la oferta educativa y promover la creación de centros educativos que sean accesibles a toda la población, especialmente a las personas que presentan limitaciones económicas; asimismo, el Estado está obligado a erradicar el analfabetismo y promover una educación inclusiva. Entre las diferentes políticas que establece el Proyecto Educativo Nacional (Consejo Nacional de Educación 2007) para promover la equidad educativa sobre todo para los sectores más pobres, propone «ampliar el acceso a la educación básica a los grupos hoy desatendidos» (p. 55) y «asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden a las provincias más pobres» (p. 58). Para ello, establece diferentes políticas como «universalizar el acceso a una educación secundaria de calidad» (p. 56), tomando en cuenta que muchos adolescentes no tienen acceso a una escuela en su localidad o no pueden asistir por la necesidad de generar ingresos económicos. Por ello, se busca a) «alfabetizar y desarrollar capacidades fundamentales y tecnológicas de jóvenes y adultos excluidos de la Educación Básica Regular» (p. 57), priorizando la atención a las mujeres y a las personas con hijos en edad escolar de zonas rurales; b) «dotar de insumos y servicios básicos a todos los centros educativos públicos que atienden a los más pobres de la población nacional» (p. 58); y c) «articular las políticas de equidad educativa a programas de desarrollo y lucha contra la pobreza» (p. 59), entre otras medidas.

De modo complementario, también es obligatorio para el Estado ofrecer gratuitamente programas de alimentación y salud, así como entregar materiales educativos en los niveles de inicial y primaria (Ley General de Educación del 2003). Para el caso de los centros educativos rurales, donde suele haber altos niveles de pobreza, el Estado se obliga, además, a ofrecer

desayunos o almuerzos, textos y útiles escolares, así como uniformes y calzado escolar.

## 5.2. Indicadores

Con respecto al acceso a la educación, el cuadro 7 muestra las tasas netas de matrícula según el nivel de pobreza. El acceso a primaria es casi universal. Se observan diferencias significativas en inicial y secundaria, donde la brecha entre los estudiantes no pobres y pobres extremos es de 13,3% y 20,0% respectivamente.

**Cuadro 7**  
**Tasa neta de matrícula por nivel de pobreza (%)**

	Inicial	Primaria	Secundaria
No pobre	85,6	93,2	87,4
Pobre	78,1	93,0	77,8
Pobre extremo	72,3	93,6	67,4
Brecha	13,3	-0,4	20,0

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Nota: El nivel de pobreza se obtiene de la ENAHO; es decir, se refiere a la pobreza monetaria.

Cueto y otros (2016c), haciendo uso de la base de Niños del Milenio, muestran que el índice de bienestar<sup>9</sup> cuando los niños tenían, en promedio, un año de edad, es un indicador que predice el tipo de institución inicial a la que asistirán: 28,3% de los que se encuentran en el quintil superior asisten a un jardín privado, versus el 1,4% de los del quintil inferior. Como muestra el cuadro 8, el 23,2% del quintil inferior asiste a un PRONOEI, el cual suele ubicarse en zonas relativamente pobres. Asimismo, el 26,5% del quintil

<sup>9</sup> El índice de bienestar del estudio Niños del Milenio se construye basándose en cuántos activos tiene el hogar, en el acceso a servicios básicos y en el hacinamiento de la vivienda.

inferior no asiste a ninguna institución de educación inicial, comparado con un 6,2% del quintil superior.

**Cuadro 8**  
**Tasa de asistencia a inicial a los 5 años,**  
**según índice de bienestar al nacer (%)**

	PRONOEI	Jardín público	Jardín privado	No asisten	Otros
Quintil superior	4,4	49,1	28,3	6,2	12,1
Quintil inferior	23,2	44,4	1,4	26,5	4,5
Brecha	-18,8	4,7	26,8	-20,30	7,6

Fuente: Niños del Milenio, cohorte menor (2009).

Elaboración: Cueto y otros (2016c).

Nota: La categoría *otros* incluye a niños que asisten a otro tipo de inicial y a los que asisten a la escuela.

Respecto al acceso a la educación privada, Cueto y otros (2016c) muestran que, a los 12 años de edad, el 37,2% de los niños ubicados en el quintil superior del índice de bienestar asisten a una escuela privada,<sup>10</sup> en contraste con el 2,1% de estudiantes del quintil inferior.

Sobre los datos de rendimiento, diversos estudios han mostrado que el nivel socioeconómico de los estudiantes se asocia con el rendimiento (Cueto y otros 2014, Guadalupe y Villanueva 2013, Ministerio de Educación 2006). Los resultados de las últimas evaluaciones internacionales muestran que el nivel socioeconómico de la familia es muy importante en el rendimiento educativo. Así, el TERCE muestra que, a mayor nivel socioeconómico, mejor rendimiento en lectura, matemática y ciencias en estudiantes de tercero y sexto grados de primaria (UNESCO 2015a). Asimismo, los resultados de PISA del año 2012 muestran que existen diferencias en el rendimiento en lectura según los estratos socioeconómicos; los que cuentan con mayores recursos son los más favorecidos (Ministerio de Educación 2013). Los resultados del

<sup>10</sup> Cabe recordar que el diseño del estudio Niños del Milenio excluye al 5% de distritos más ricos del país, por lo que el porcentaje de niños que asisten a una escuela privada probablemente esté subestimado.



proyecto PRIDI muestran que, en el Perú, desde antes de los 5 años de edad se observan brechas significativas en las cuatro áreas evaluadas —cognitiva, motor, lenguaje y socioemocional— entre los niños del quintil superior del índice de riqueza y los del quintil inferior (Verdisco y otros 2015).

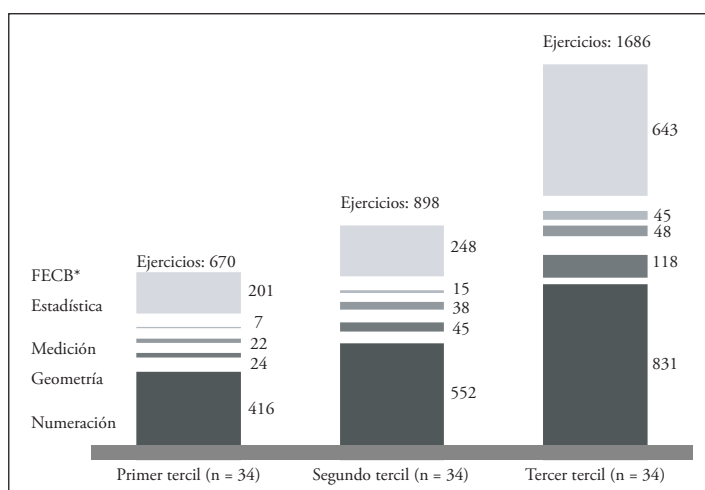
Como se muestra en Cueto (2013), sobre la base de datos de la ECE del 2012 se puede establecer que, en el nivel de cada región, existe una fuerte asociación entre el desempeño promedio en matemática y comprensión lectora, y el porcentaje de pobreza. Asimismo, el autor muestra que también existe una asociación positiva entre el gasto público por estudiante en cada región y el rendimiento promedio de esta, lo cual contradice el principio de equidad, ya que las regiones con resultados más bajos deberían recibir una mayor inversión por parte del Estado. Estudios realizados utilizando la base de datos longitudinal de Niños del Milenio (Cueto y otros 2014, Woodhead y otros 2014) encuentran que los niños que desde su primer año de vida están en desventaja económica cuentan con menores oportunidades de aprendizaje y peor rendimiento académico en la niñez intermedia, en comparación con sus pares ubicados en un mejor nivel socioeconómico. También se halló una mayor tendencia a la repitencia de grado escolar para los estudiantes de menor nivel económico, en comparación con los niños con mayor riqueza económica (Woodhead y otros 2014).

Por otro lado, diferentes estudios (Hawkins y otros 2013, Jessor y Turbin 2014, Sánchez 2008, Woodhead y otros 2014) señalan que los adolescentes que crecen en contextos de pobreza tienden a presentar conductas de riesgo —delincuencia, iniciación sexual temprana, consumo de alcohol y drogas, etcétera— relacionadas con la probabilidad de abandono escolar. Se encontró que, en el Perú, los estudiantes con extraedad en la escuela suelen provenir de familias que viven en pobreza, y tienden a presentar un estado nutricional inferior, un peor rendimiento en las evaluaciones nacionales y una mayor probabilidad de deserción escolar que aquellos estudiantes que están en la edad adecuada (Sánchez 2008).

En relación con las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, un estudio elaborado por Cueto y otros (2014) recogió los cuadernos de

matemática de 100 estudiantes de cuarto grado de primaria con el objetivo de conocer qué hacían en las clases. Los autores encontraron que las oportunidades de aprendizaje se distribuyen de manera inequitativa según el nivel socioeconómico, pues hay una gran ventaja de los estudiantes no pobres tanto en el número de ejercicios realizados como en el porcentaje de ejercicios correctamente resueltos, tal como muestra la figura 2.

**Figura 2**  
**Número de ejercicios de matemática hechos por aspecto del currículo en cuarto grado de primaria y tercil socioeconómico al año de vida**



Fuente: Cueto y otros (2014).

\*FECB: Fuera de la estructura curricular básica de tercero y cuarto de primaria.

La breve revisión anterior muestra que los estudiantes pobres tienen menos acceso, menores oportunidades de aprendizaje y resultados educativos más bajos que sus pares no pobres. A esto se le añade un problema más, consistente en que el sistema educativo peruano es altamente segregado, por lo que los estudiantes de bajos recursos estudiarán con estudiantes de características similares (Benavides y otros 2014, Cueto y otros 2016b). El informe de TERCE (Unesco 2015a) acerca de factores asociados al aprendizaje muestra

los altos niveles de segregación en el sistema educativo, los cuales reflejan una baja inclusión social en las escuelas. De esta manera, se deben implementar políticas que incentiven la equidad, ya que algunos estudios han mostrado que, en contextos de niveles socioeconómicos más pobres, los docentes tienen expectativas más bajas hacia los niños (Treviño 2003) y piensan que aulas con una composición diversa pueden limitar la eficacia de su enseñanza (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2013), percepciones que, finalmente, influyen en el aprendizaje de los estudiantes.

## **6. Equidad y discapacidad**

### ***6.1. Normativa específica***

Tanto las Naciones Unidas (2006) como la Ley General de la Persona con Discapacidad 29973 (2012) del Estado peruano definen a las personas con discapacidad como aquellas que presentan alguna deficiencia física, sensorial, mental o intelectual de manera permanente, que pueda impedir su participación en la sociedad en las mismas condiciones que los demás. La mencionada ley promueve la igualdad de condiciones y derechos frente al resto de la población y «un entorno propicio, accesible y equitativo para su pleno disfrute sin discriminación» (Art. 3.1).

En el plano educativo, el Perú cuenta con una serie de documentos legislativos que defienden los derechos de las personas con necesidades educativas especiales. En primer lugar, la normativa peruana asegura el derecho a la disponibilidad de escuelas inclusivas y a la accesibilidad a estas sin discriminación, así como el derecho a recibir educación inclusiva de calidad (Defensoría del Pueblo 2011b). Para asegurar el acceso y la permanencia, las instituciones educativas deben adaptar sus metodologías y currículos a las necesidades de las personas con discapacidad (Ley General de la Persona con Discapacidad, 2012).

Por otro lado, el Estado ofrece la educación básica especial (EBE) de manera gratuita en las instituciones educativas públicas, y se asegura de que esta cuente con los principios de inclusión, calidad y equidad (Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Educación Básica Especial, 2005). El objetivo de este tipo de educación es incluir a los niños con necesidades especiales a instituciones de educación regular, así como también ofrecer una educación de calidad en las distintas modalidades y niveles educativos que ofrece el Estado, incluyendo los centros de educación básica especial (CEBE).

El Perú, como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas 2006), se compromete a «asegurar el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás» (Art. 24.5). Respecto a los diferentes niveles disponibles para las personas con discapacidad, el Estado peruano ofrece centros de intervención temprana, centros de educación básica especial —dirigidos a alumnos con discapacidad severa y multidiscapacidad—, el Programa de Atención No Escolarizada al Talento y Superdotación (PANETS), y el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), Reglamento de la Ley 28044, del 2003. Además, en las escuelas de educación básica regular (EBR) y en los centros de educación técnico-productiva (CETPRO) se promueve la inclusión con apoyo del SAANEE.

Los niños y niñas menores de 3 años de edad con discapacidad pueden matricularse en los programas de intervención temprana (PRITE) durante los 12 meses del año (Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016 R. M. 572-2015-MINEDU, 2015). Los CEBE incluyen solo los niveles educativos de inicial y primaria, y limitan la permanencia de los alumnos hasta los 20 años de edad; para los mayores de 20 años que carecen de escolaridad, el Estado les facilita atención no escolarizada por un máximo de dos años (Reglamento de la Ley 28044, 2003). Respecto a los estudiantes en edad escolar que han sido incluidos en centros de EBR o CETPRO, el artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Educación (2003) afirma lo siguiente: «son promovidos de grado, tomando en cuenta el logro de

los aprendizajes establecidos en relación con las adaptaciones curriculares previstas y su edad normativa de escolarización; su permanencia se flexibiliza hasta un máximo de dos años sobre la edad normativa correspondiente». Se observa que el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 (Decreto Supremo 007-2008-MIMDES, 2008) propone diferentes acciones, aunque en algunos casos no lo suficientemente específicas como para cumplir lo establecido en documentos normativos.

## 6.2. Indicadores

En el país, los datos de la Encuesta Nacional Continua del 2006 señalan que el 8,9% de la población presenta alguna limitación física o mental (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2006a). De este porcentaje, el 15,8% tiene entre 0 a 19 años de edad; y el 37,6%, más de 60. Respecto al acceso a la educación, el cuadro 9 muestra la tasa de asistencia escolar de la población con discapacidad; se observa que, en todos los casos, la tasa de asistencia ha

**Cuadro 9**  
**Tasa total de asistencia de la población con discapacidad**  
**(% del grupo de edades correspondiente al nivel)**

	3-16 años		3-5 años		6-11 años		12-16 años	
	1993	2006	1993	2006	1993	2006	1993	2006
<b>Discapacidad</b>								
Física	61,3	79,4	28,1	57,7	65,4	85,9	61,8	82,1
Intelectual	51,2	79,8	33,5	87,3	59,0	89,2	46,2	71,0
Visual	68,2	95,5	41,5	80,7	76,5	98,4	64,5	94,7
Auditiva	65,7	89,4	50,2	86,8	74,3	96,8	60,0	80,8
De lenguaje	47,3	80,8	33,6	71,2	52,1	92,0	44,5	66,7
Multidiscapacidad	38,7	49,2	23,3	38,2	42,0	59,1	38,1	43,8

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2006).

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006a).

aumentado entre 1993 y el 2006. Los estudiantes con multidiscapacidad son aquellos con menor acceso escolar: menos de la mitad asiste a inicial y a secundaria.

En el 2012, el INEI llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS). El informe muestra que el 63,1% de niños entre 6 a 11 años asiste a algún centro educativo; este porcentaje es menor para los niños de 3 a 5 años (37,0%) y para los de 12 a 17 años (50,8%). Con respecto a los centros educativos a los que acuden, el 70,0% de centros cuentan con profesores especializados; el 56,7%, con equipamiento audiovisual; y el 20%, con personal que domina el lenguaje de señas (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2014). Asimismo, según la Encuesta de Hogares sobre Discapacidad en Lima Metropolitana (EHODIS) llevada a cabo en el 2005, las personas con discapacidad tienen tasas más altas de analfabetismo y son menos educadas que sus pares sin discapacidad (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2006b).

En un esfuerzo para que los estudiantes con necesidades especiales reciban una educación de calidad, el Estado creó los SAANEE,<sup>11</sup> que asesoran, orientan y capacitan de manera permanente al personal de la escuela, sea docente o no docente, en temas relacionados con el acceso, el currículo, y cómo trabajar con la familia y la comunidad (Tovar y Fernández 2006). Ahora bien, según un estudio del Ministerio de Educación (2012), en el 2010, solo el 1% de las personas discapacitadas de 0 a 20 años asistían a una escuela regular que contaba con el apoyo del SAANEE; y solo el 6% de personas con discapacidad severa y multidiscapacidad, a un CEBE. Según Tovar (2013), la mayoría de discapacitados en edad escolar (71%) asisten a escuelas regulares sin apoyo. Estas cifras muestran la magnitud y el desafío de lograr la inclusión de los estudiantes con necesidades básicas al sistema educativo.

---

10 «La Dirección General de Educación Básica Especial emitió la R. D. N° 354-2006-ED, que aprueba la Directiva N° 076-2006-VMGP-DINEBE, donde se establece la institucionalización de los equipos profesionales del SAANEE, para el cumplimiento de las funciones de orientación y apoyo a las instituciones educativas regulares que incluyen a los niños, niñas y jóvenes con discapacidad intelectual leve y moderada, discapacidad física y discapacidades sensoriales en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo» (Ministerio de Educación 2012: 21).

Más allá del acceso a la educación, varios estudios han recogido información acerca de las características de las escuelas a las que asisten los niños con discapacidad, y las percepciones de los directores y docentes. Un estudio de Tovar (2013) encuentra que el 75% de los directores de los SAANEE entrevistados mencionan que hay casos en los que la escuela ha negado la matrícula a estudiantes discapacitados. Asimismo, encontró que, según los directores, el 70% de estudiantes no son abastecidos con materiales adecuados a sus necesidades. Por último, el 69% de los directores manifestaron que los docentes no se sienten preparados sobre cómo proceder con la inclusión.

De la misma manera, un estudio cualitativo realizado en Huancavelica y Villa El Salvador (Fernández 2007) encontró que las asesorías de los SAANEE son insuficientes, ya que solo incluyen visitas una o dos veces por semana. Asimismo, muchos padres de niños no discapacitados manifestaban su incomodidad respecto a que sus hijos estudien con niños discapacitados, por el temor a que fueran «contagiados»; es decir, a que adoptaran comportamientos similares. Como señala la autora, existe toda una resistencia cultural a la inclusión, lo cual hace mucho más difícil el tránsito de la educación especial a la educación regular.

La Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo tres estudios relacionados con la educación y la discapacidad, en los que ponen en evidencia los obstáculos que aún se deben superar. En el primer informe (2000), se muestra la situación de 145 centros de educación especial. Los resultados sugieren que, en términos de infraestructura, el 37% de las aulas visitadas son consideradas inapropiadas y no cumplen con las condiciones para impartir una educación de calidad. Asimismo, el 47% de los alumnos estudiaban en aulas con mobiliario en estado regular o malo.

En el segundo estudio (2007), se entrevistó a directores, docentes, estudiantes y padres de familia de escuelas regulares. Según los resultados del estudio, el 82,9% de los directores pensaban que su escuela no estaba preparada para recibir a niños con discapacidad y el 93,9% informaron que su institución no había recibido materiales adecuados para la enseñanza de niños con discapacidad. Finalmente, otro hallazgo importante fue que

los SAANEE debían entregar un plan de orientación individual para que los docentes pudieran realizar las modificaciones y adaptaciones del currículo de acuerdo con las necesidades de cada estudiante. Sin embargo, cerca del 80% de los docentes declararon que no contaban con esta herramienta debido a que el SAANEE o no les había entregado dicho plan o aún no había visitado esa escuela (Defensoría del Pueblo 2007).

El tercer informe de la Defensoría del Pueblo (2011b) recolectó información de instituciones educativas acerca de cómo se viene implementando la política de educación inclusiva. Se encontró que el 55% de los colegios públicos urbanos de primaria presentaban áreas con desniveles y obstáculos que dificultaban el acceso de las personas con discapacidad, mientras que los representantes del 39,2% de las instituciones supervisadas indicaron que no habían recibido ninguna capacitación acerca de educación inclusiva. Por último, los responsables del 92% de las escuelas manifestaron que no habían recibido materiales de enseñanza adecuados para la inclusión (Defensoría del Pueblo 2011b).

Como bien señala la Defensoría del Pueblo, «todas las instituciones educativas deben asegurar el acceso de los estudiantes con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás estudiantes, sin discriminación. El Estado debe garantizar que las personas con discapacidad no sean excluidas del sistema de educación regular en razón de su discapacidad» (2011b: 111). No obstante, los estudios mencionados previamente muestran que el acceso y las oportunidades que la escuela les brinda a los estudiantes con discapacidad no son iguales que los que reciben los estudiantes no discapacitados.

Si bien el MINEDU —mediante los SAANEE— se esfuerza para que los estudiantes con discapacidad en instituciones de EBR reciban el apoyo y la orientación necesaria, según Tovar (2013), solo el 1,49% de la población con discapacidad en edad escolar asiste a una escuela regular con apoyo. Para revertir esta situación y lograr la educación inclusiva que se busca, es necesario incrementar los servicios de apoyo, asesoramiento y capacitación a los docentes (Defensoría del Pueblo 2007), contar con un mayor presupuesto por parte del Estado (Vásquez 2004), y sensibilizar tanto a los padres como



a la comunidad en general acerca de la educación inclusiva (Fernández 2007). Además, una recomendación que se encontró en gran parte de los informes y estudios incluidos es mejorar la calidad de los datos existentes; al respecto, destacamos la iniciativa del INEI al realizar la primera encuesta especializada sobre discapacidad, llevada a cabo en el 2012.

Con respecto a qué aprenden los niños, no hemos encontrado estudios sobre los aprendizajes de los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo peruano. Sin embargo, en el 2015, el MINEDU introdujo por primera vez en sus evaluaciones nacionales adaptaciones para incluir a estudiantes con discapacidad auditiva y visual. Los resultados serán de mucho interés, y un primer paso en un campo en el que, obviamente, hay mucho por avanzar.

## **7. Análisis de equidad en la normativa docente vigente**

En las secciones previas hemos mostrado que existen inequidades educativas asociadas a cuatro características de los estudiantes: sexo, etnicidad, pobreza y discapacidad. Esto puede ser un indicador de que, incluso en los casos en que la normativa del país promueve la equidad en educación, la implementación de este propósito no está logrando los resultados esperados. Visto que los docentes son agentes clave en el desarrollo educativo de los estudiantes, así como en la mejora de la calidad y equidad, en esta sección presentamos un análisis de la Ley de la Reforma Magisterial, para entender de qué modo la noción de equidad educativa se encuentra presente en ella.

### **7.1. Método**

Se llevó a cabo un análisis de contenido para identificar, contabilizar, sistematizar e interpretar las características que se presentan en la Ley de Reforma Magisterial 29944 del 2012, su Reglamento (Decreto Supremo

004-2013-ED, del 2013) y sus Modificaciones (Decreto Supremo 08-2014-MINEDU, 2014; Decreto Supremo 007-2015-MINEDU, 2015; Decreto Supremo 005-2015-MINEDU, 2015). El análisis de contenido es definido como una técnica de investigación basada en el método científico, que es adaptable a los propósitos del estudio y a las características del mensaje por analizar (Neuendorf 2002, White y Marsh 2006). Esta técnica busca describir un fenómeno a partir de las inferencias que se realizan de un mensaje, y se respalda en la intersubjetividad de los lectores como indicador de confiabilidad entre codificadores (Neuendorf 2002).

El análisis que se presenta a continuación pretende identificar la presencia e importancia de la equidad y calidad educativa contenida en los documentos mencionados. Para ello, se definen a priori las variables de interés, tomando como unidad de análisis todos los artículos que hacen referencia a los docentes en los instrumentos legales mencionados. Las variables de interés se definen en el cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Definición de las variables**

<b>Variable</b>	<b>Definición</b>
Calidad educativa	Artículos que presenten contenido referente a la calidad educativa que los docentes deben ofrecer o con la que deben ser formados.
Equidad	Artículos que hagan referencia a la igualdad de oportunidades educativas y al rechazo de cualquier tipo de discriminación.
Género	Artículos que tomen en consideración la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
Etnicidad	Artículos que promuevan el respeto y la valoración de la riqueza cultural y lingüística, así como los que incluyan la no discriminación por motivos raciales.
Discapacidad	Artículos que mencionen las necesidades educativas especiales.
Pobreza	Artículos que incluyan la no discriminación relacionada con condiciones socioeconómicas.

Elaboración propia.

A partir de la definición de las variables, se realizó su codificación por dos lectores, buscando confiabilidad entre codificadores (Neuendorf 2002, White y Marsh 2006). Este proceso de codificación consiste en etiquetar los artículos que contengan las variables previamente definidas, para luego contabilizar el número de artículos que incluyan una mención a cada variable. Un mismo artículo fue incluido en varias categorías si era relevante para ellas. Si bien los resultados de esta normativa claramente no son generalizables a otros documentos normativos, la metodología utilizada podría replicarse para otras normas.

## 7.2. Resultados

El cuadro 11 presenta la cantidad de artículos que contienen una mención a cada variable analizada. En las Modificaciones del Reglamento no se halló ninguna de las variables definidas. A partir de la codificación, se distinguieron a posteriori dos categorías en las cuales se clasificaron las variables en función de la direccionalidad de los artículos: los que hacen referencia a docentes y los referentes a los alumnos, especialmente a aquellos que pertenecen a

**Cuadro 11**  
**Número de artículos en la normativa docente actual**  
**que incluyen una mención a cada variable**

Variable	Frecuencia en función al docente	Frecuencia en función a los alumnos	Frecuencia total
Calidad educativa	3	3	6
Equidad	6	5	11
Género	1	2	3
Etnicidad	1	15	16
Discapacidad	0	3	3
Pobreza	1	1	2

Elaboración propia.

poblaciones vulnerables. El cuadro 11 también muestra las frecuencias según estas dos categorías.

Los resultados sugieren que la variable *interculturalidad y bilingüismo* es la que cuenta con mayor presencia en los documentos analizados, seguida por la variable *equidad*, que tiene una presencia similar en función al docente que en función a los alumnos. Las variables a las que menos se hace referencia en la normativa estudiada son *género, discapacidad y pobreza*.

Respecto a las variables que engloban de modo general *calidad y equidad educativa*, la Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento buscan garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y calidad tanto para los docentes —en cuanto a su ingreso y desarrollo profesional en la carrera pública magisterial— como en el trato que les dan a los alumnos, con énfasis en evitar cualquier tipo de discriminación. Uno de los más importantes principios del régimen laboral del magisterio público es que se debe asegurar la no discriminación entre docentes «por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole» (Art. 41.a), así como la igualdad de oportunidades en las relaciones de trabajo y en el ascenso en las escalas de la carrera magisterial.

Por otro lado, encontramos que, si bien no se menciona explícitamente *equidad* con relación a los alumnos, la Ley hace referencia a que la enseñanza del docente debe responder a las exigencias y necesidades de los estudiantes, concepto relacionado con la equidad según Bracho y Hernández (2009). Asimismo, la normativa alude a una educación de equidad y calidad, ya que menciona que el docente debe «concretar el derecho de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia» (Art. 4). Se reconoce también el derecho de los estudiantes y la finalidad de la formación docente, los cuales apuntan a mejorar la calidad de la educación. En la misma línea, la ley estipula que el profesor debe enseñar sin realizar «ningún tipo de discriminación por motivos de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole» (Art. 40.i); es decir, no se debe hacer ninguna diferencia entre los estudiantes debido a sus características, sino que todos deben recibir la misma educación.

Con respecto a las cuatro variables analizadas en este estudio, encontramos que, en el caso de la variable *género*, la normativa sostiene que se deben respetar los derechos y «dignidad de niños y niñas, adolescentes» (Art. 3) y, como se mencionó previamente, que no debe existir ningún tipo de discriminación o diferenciación en la enseñanza. Respecto a la atención a estudiantes *pobres*, no se hace referencia de manera explícita, pero se menciona que no debe haber discriminación por parte del docente por motivos de condición económica.

En contraste, en la variable *etnicidad* existe un mayor interés por asegurar la equidad en cuanto a las poblaciones indígenas y hablantes de lenguas originarias, ya que la normativa menciona frecuentemente la visión intercultural que debe tener el docente y la necesidad de que conozca las culturas locales. Así, en las evaluaciones docentes, tanto para el ingreso como para la continuidad en la carrera pública magisterial se toman en cuenta los requerimientos y necesidades particulares de la EIB. Por ejemplo, para que un docente pueda postular a ser reasignado a una escuela EIB, debe manejar la lengua materna de los alumnos, conocer la cultura de la localidad y haber recibido un proceso de inducción a cargo de profesores que dominen la lengua originaria. Adicionalmente, se encontraron artículos que hacen referencia a la no discriminación por raza; sin embargo, no se menciona de manera explícita a los afroperuanos.

Por último, sobre la *discapacidad* y las necesidades educativas especiales, los documentos analizados señalan solo en tres oportunidades la importancia de contar con maestros capacitados y preparados para atender a los estudiantes con discapacidad; por ejemplo, el artículo 18.2 de la Ley de Reforma Magisterial refiere: «Para postular a instituciones de Educación Básica Especial, en el marco de la Carrera Pública Magisterial, se presenta como requisito específico acreditarse en la especialización de esta modalidad»; y en el caso de que el docente no cuente con una especialidad, se debe evidenciar que tiene experiencia laboral en ese campo. De esta manera, la normativa intenta asegurar que los estudiantes con discapacidad cuenten con docentes preparados para atenderlos. La normativa señala que

los docentes que trabajen en una institución bilingüe pueden recibir una asignación temporal de tipo monetario. En la misma línea, aquellos docentes que trabajen en escuelas EIB o con estudiantes que presentan necesidades educativas especiales tienen un número garantizado de becas que ofrece el MINEDU.

Estas medidas muestran el esfuerzo que realiza el Estado por incrementar la oferta de docentes en estas escuelas. Sin embargo, no hay incentivos específicos para que los mejores docentes enseñen en escuelas que atienden a estas poblaciones vulnerables; hay que tener en cuenta que, desde una perspectiva de equidad, los mejores docentes deberían enseñar a los alumnos que enfrentan mayores desventajas.

## 8. Discusión

Hace varios años, lograr el acceso universal a la educación primaria era una de las principales metas de los países y los organismos internacionales. Con el paso de los años, esta meta ha sido prácticamente cumplida en muchos países, incluyendo el Perú. No obstante, diversos estudios y datos estadísticos han mostrado que asistir a la escuela no es suficiente para garantizar aprendizajes de calidad para todos los estudiantes. Así, el enfoque actual —y la principal meta de los países— es fomentar una educación de calidad con equidad, en la cual las características de los estudiantes no sean un obstáculo. De esta manera, las leyes, normas, e incluso la Constitución peruana, establecen que la educación es un derecho de las personas, sin importar sus circunstancias ni características individuales o familiares, lo cual promueve la equidad en todos los niveles educativos. En este estudio, hemos presentado el estado actual en cuanto a la equidad de cuatro grupos con respecto a la normativa existente, y datos referentes al acceso, el rendimiento y las oportunidades de aprendizaje, con énfasis en la educación básica.

El primer análisis se centró en el *género*. Se encontró que no existen grandes diferencias en cuanto al acceso, oportunidades y rendimiento entre

hombres y mujeres. Sin embargo, sí se han hallado otro tipo de inequidades, como los estereotipos tradicionales que se siguen reforzando mediante la escuela, lo que crea diferencias en las posibilidades de desarrollo de las niñas y los niños.

Respecto a la *etnicidad*, se encontró que sí existen diferencias en el acceso a la educación secundaria, inicial y privada. Cuando se compara a los indígenas con el resto de individuos, se observa que ni las oportunidades ni el rendimiento son equitativos. En cuanto a los afrodescendientes, los pocos datos que existen sugieren diferencias en el acceso a la educación en algunos niveles, como la secundaria. Se trata de un grupo que debería ser identificado con claridad en los estudios y evaluaciones, para poder conocer las brechas de inequidad y adoptar políticas.

La tercera variable de análisis fue la *pobreza*. Se encontró que los estudiantes pobres acceden en menor medida a la educación secundaria, y asisten a escuelas que no ofrecen todos los servicios básicos y cuyos docentes no cuentan con mayor capacitación, lo que genera brechas en los resultados educativos.

Finalmente, se encontró que sufrir de alguna *discapacidad* es un obstáculo para acceder y recibir una educación de calidad. Los estudiantes discapacitados no solo acceden a menores niveles educativos, sino que, durante su educación, se encuentran con barreras como infraestructura inadecuada, materiales no especializados y docentes poco preparados para atenderlos. De esta manera, el Estado, así como la escuela, parecen reforzar las inequidades aun cuando, en teoría, todos estos grupos se encuentran protegidos por las leyes y normas.

Siendo el rol del docente tan importante en la educación de los estudiantes, en un Estado que promueva la igualdad, los profesores más calificados deberían enseñar a los niños con mayores desventajas, que pertenezcan a grupos vulnerables. La normativa sobre la Reforma Magisterial incentiva la postulación de los docentes a instituciones educativas de EIB; no obstante, al parecer no genera suficientes incentivos como para que los profesores más calificados enseñen en las instituciones a las que asisten los estudiantes más pobres. La

evidencia sugiere que los docentes con mejores calificaciones, educación y manejo pedagógico, así como menor ausentismo, enseñan en las escuelas con menores niveles de pobreza, ubicadas en urbes y en zonas castellanohablantes. De esto se deduce que los estudiantes indígenas, afroperuanos, pobres o discapacitados por lo general asisten a escuelas de baja calidad, con menores oportunidades de aprendizaje, y obtienen bajos resultados educativos. Esto crea un triángulo perverso entre características sociodemográficas, oportunidades y resultados educativos (Cueto y otros 2015).

Observando estos resultados, parecería que, en el Perú, las causas de la situación no residen principalmente en la ausencia de una normativa específica —salvo, tal vez, el caso de la pobreza—, sino en el incumplimiento de las normas. Y, en algunos casos —por ejemplo, el género, el origen afroperuano y la pobreza—, en la necesidad de incorporar estos principios generales con claridad en toda la normativa. Para lograr este cumplimiento, se requieren mayores recursos humanos y financieros, pero sobre todo la voluntad política de poner la equidad como una prioridad educativa. La importancia de esta orientación se acentúa al constatar que, a menudo, las características que hacen a un estudiante vulnerable están correlacionadas. En otras palabras, ser pobre, indígena o afrodescendiente son características que, a menudo, se presentan en un mismo individuo; y si este tiene alguna discapacidad, los retos educativos se multiplican.

A la luz de estos resultados, la voluntad política mencionada tendría que alimentarse de indicadores y metas sobre equidad educativa que en la actualidad casi no existen. Como se ha señalado, a menudo los datos provienen de estudios específicos realizados por investigadores o por la Defensoría del Pueblo. Pensamos que es importante crear indicadores de equidad que permitan identificar de qué manera los grupos más vulnerables, incluyendo los aquí analizados, acceden a oportunidades educativas que les permitan ejercer plenamente el derecho a la educación que las leyes promueven. Un acercamiento a este tema es el índice de inclusión social en la escuela que utilizan estudios como TERCE, que se calcula a partir de la variación que existe del nivel socioeconómico dentro de la escuela (UNESCO 2015a).



Como meta general, las políticas públicas tendrían que estar orientadas a aumentar el rendimiento promedio de los estudiantes, pero al mismo tiempo reducir las brechas existentes. Es decir, *equiparar hacia arriba*, ya que si las políticas educativas no toman en cuenta la inequidad o no mencionan de manera explícita los problemas que genera, entonces esta se seguirá reproduciendo mediante la educación.

De esta manera, sugerimos que, en el Perú, las normativas o la implementación de los programas que no se han planteado explícitamente para promover la equidad han generado, de manera no intencionada, mayor inequidad, o al menos han mantenido inequidades existentes. Esperamos que este estudio fomente la discusión y ponga a la luz los desafíos que tenemos que superar con miras a lograr una educación de calidad y con equidad para todos, que sería, finalmente, una manera de profundizar la democracia en el país.

## Referencias bibliográficas

- Ames, Patricia (2006). *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación*. Educación y Sociedad 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arteaga, Irma y Paul Glewwe (2014). *Achievement gap between indigenous and non-indigenous children in Peru: an analysis of Young Lives survey data*. Young Lives Working Paper 130. Oxford: Young Lives.
- Benavides, Martín y Luciana Córdova (2003). *Hablan las imágenes: la construcción del género en los textos escolares*. Manuscrito no publicado.
- Benavides, Martín; Juan León y Manuel Etesse (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación, 15. Lima: GRADE.
- Benavides, Martín; Máximo Torero y Néstor. Valdivia (2006). *Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Pobreza, discriminación social e identidad: el caso de la población afrodescendiente en el Perú*. Washington, DC: World Bank.
- Benavides, Martín; Paola Sarmiento, Néstor Valdivia y Martín Moreno (2013). *¡Aquí estamos! Niñas, niños y adolescentes afroperuanos!* Lima: CEDET, Plan Internacional y UNICEF.
- Betts, Julian R. y John E. Roemer (2007). Equalizing opportunity for racial and socioeconomic groups in the United States through educational finance reform. En Paul E. Peterson, Ludger Wößmann (Eds.). *Schools and the equal opportunity problem* (pp. 209-238). Cambridge, MA: MIT Press.
- Bracho, Teresa y Jimena Hernández (2009). *Equidad educativa: avances en la definición de su concepto*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Veracruz, México.

- Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) y Global Rights-Partners for Justice (2011). *Más allá del perdón histórico*. Bogotá: Alta Voz Editores.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (2007). *Proyecto Educativo Nacional: la educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE.
- Cueto, Santiago (2013). *Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Cueto, Santiago; Gabriela Guerrero, Juan León, Mayli Zapata y Silvana Freire (2014). Socioeconomic status at the Age 1 predict opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru. *Oxford Review of Education*, 40(1), 50-72. DOI: 10.1080/03054985.2013.873525.
- Cueto, Santiago y Juan José Díaz (1999). Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima. *Revista de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, XVII(1), 74-91.
- Cueto, Santiago y Juan León (2010). Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú. En F. Portocarrero, Enrique Vásquez y Gustavo Yamada (Eds). *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos* (pp. 69-101). Lima: Universidad del Pacífico.
- Cueto, Santiago; Juan León y Alejandra Miranda (2015). Peru: impact of socioeconomic gaps in educational outcomes. En Simon Schwartzman. *Education in South America* (pp. 385-404). London: Bloomsbury.
- Cueto, Santiago; Juan León, Alejandra Miranda, Kirk Dearden, Benjamin Crookston y Jere Behrman (2016a). Does pre-school improve cognitive abilities among children with early-life stunting? A longitudinal study for Peru. *International Journal of Educational Research*, 75, 102-114.
- Cueto, Santiago; Juan León y Alejandra Miranda (2016b). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148.

- Cueto, Santiago; Alejandra Miranda, Juan León y M. Vásquez (2016c). *Education trajectories: from early childhood to early adulthood in Peru* [En prensa]. Young Lives.
- Defensoría del Pueblo (2011a) *Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Informe de Adjuntía 003-2011. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2011b). *Los niños y niñas con discapacidad: alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2008). *La gratuidad en las escuelas públicas*. Serie de Informes Defensoriales 131. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2007). *Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares*. Serie de Informes Defensoriales 127. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2001). *Situación de la educación especial en el Perú: hacia una educación de calidad*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Díaz, Juan José. (2006). *Pre-school education and schooling outcomes in Peru*. Recuperado de <http://www.ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2012/10/Pre-school-Education-and-Schooling-outcomes-in-Peru.pdf>
- Díaz, Ramón y Óscar Madalengoitia (2012). *Análisis de la situación socioeconómica de la población afroperuana y de la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombiana y afroecuatoriana*. Publicación del Proyecto Regional Población Afrodescendiente de América Latina. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Espinoza, Giuliana (2004). El currículo y la equidad de género en la primaria: estudio de tres escuelas estatales de Lima. En Martín Benavides (Ed.) *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación* (pp. 69-130). Lima: GRADE.

- Faubert, Brenton (2012). *A literature review of school practices to overcome school failure*. OCDE Education Working Papers, 68. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcwwv9tk-en>
- Fernández, Patricia (2007). *¿Cómo se dan los derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el Perú?* Lima: Foro Educativo. Recuperado de <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article3258>
- Field Simon; Malgorzata Kuczera y Beatriz Pont (2007). *No more failures: ten steps to equity in education. Summary and policy recommendations*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/50/18/38692453.pdf>
- Guadalupe, César y Alejandra Villanueva (2013). PISA 2009/2000 en América Latina: una relectura de los cambios en el desempeño lector y su relación con las condiciones sociales. *Apuntes*, 40(72), 157-192. Recuperado de <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/22>
- Guerrero, Gabriela; Juan León, Elizabeth Rosales, Mayli Zapata, Silvana Freire, Víctor Saldarriaga y Santiago Cueto (2012). *Young Lives school survey in Peru: design and initial findings*. Working Paper, 92. Oxford: Young Lives.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann (2009). Do better schools lead to more growth?: cognitive skills, economic outcomes, and causation. IZA Discussion Paper Series, 4575. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA). Recuperado de <http://ftp.iza.org/dp4575.pdf>
- Hawkins, Robert; James Jaccard y Elana Needle (2013). Nonacademic factors associated with dropping out of high school: adolescent problem behaviors. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 4(2), 58-75.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006a). *Encuesta Nacional Continua*. Lima: INEI.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006b). *Lima metropolitana: perfil sociodemográfico de la población con discapacidad*, 2005. Lima: INEI.
- Jessor, Richard y Mark Turbin (2014). Parsing protection and risk for problem behavior versus pro-social behavior among US and Chinese adolescents. *Journal of Youth Adolescence*, 43(7), 1037-1051.
- López, Néstor y Juan Carlos Tedesco (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Buenos Aires: IIPE y UNESCO.
- McCowan, Tristan (2013). *Education as a human right: principles for a universal entitlement to learning*. London: Bloomsbury Academic.
- Mena, Magrit y Martin Málaga (2014). *Análisis de género e interculturalidad en las Rutas del Aprendizaje del Ministerio de Educación*. Consultoría para el Proyecto FORGE. Manuscrito no publicado.
- Ministerio de Cultura (2015). *Estudio especializado sobre población afroperuana (EEPA)*. Lima: Ministerio de Cultura y GRADE.
- Ministerio de Cultura y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Orientaciones para la implementación de políticas públicas para la población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura y PNUD.
- Ministerio de Educación (2015a). *Consulta previa del Plan Nacional de Educación Intercultural y de Educación Intercultural Bilingüe*. Cartilla informativa.
- Ministerio de Educación (2015b). Educando desde la diversidad. *Intermedio*, 2(8), 1-8.
- Ministerio de Educación (2015c). *La alfabetización matemática en el Perú. Comprendiendo los resultados de PISA 2012. Reporte de factores asociados*. Consultoría para el Proyecto FORGE. Manuscrito no publicado.
- Ministerio de Educación (2014). *Beca 18 educación intercultural bilingüe*. Expediente técnico. PRONABEC. Recuperado de [http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/eib\\_expediente2014.pdf](http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/eib_expediente2014.pdf)

- Ministerio de Educación (2013). *PISA 2012. Primeros resultados. Informe nacional del Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2012). *Educación básica especial y educación inclusiva. Balance y perspectivas*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2008). *Diseño curricular nacional*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2008). *Estudio de educación inicial: un acercamiento a los aprendizajes de las niñas y niños de cinco años de edad. Informe de resultados*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación (2007). *Proyecto Nacional de Educación al 2021: la educación que queremos para el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2006). *Evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2004. ¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de los estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la evaluación nacional 2004*. Lima: Ministerio de Educación.
- Miranda, Karina; Javier Zorrilla y José Arellano (2013). *Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo. Una publicación del proyecto regional PNUD «Población afrodescendiente de América Latina II»*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Muñoz, Fanni; Patricia Ruiz-Bravo y José Luis Rosales (2006). El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-2003. En Patricia Ames (Ed.) *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación* (pp. 71-100). Lima: IEP.
- Neuendorf, Kimberly A. (2002). *The content analysis guidebook*. Chicago: Sage Publications.
- North, Amy (2006). El proyecto Beyond Access y las Metas del Milenio. En Patricia Ames (Ed.) *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación* (pp. 49-69). Lima: IEP.

- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) (s. f.). *Resultados generales 2007-2014*. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). ¿Qué subyace bajo la desigualdad de género en educación? *In Focus*, 49. Recuperado de [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20\(esp\).pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20(esp).pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *PISA 2012 results: what makes schools successful? Resources, policies and practices* (Vol. IV): OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012). *Equity and quality in education: supporting disadvantaged students and Schools*, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010a). *Improving health and social cohesion through education*. París: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010b). *Economic policy reforms 2010: going for growth*. París: OECD.
- Organización de la Naciones Unidas (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. Recuperado de [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- Organización de las Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*.
- Opheim, Vibeke. (2004). *Equity in education: country nalytical report*. Oslo: Norway NIFU.
- Paes de Barros, Ricardo; Francisco Ferreira, José Molinas y Jaime Saavedra (2009). *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Palgrave MacMillan y The World Bank.
- Rawls, John (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Sánchez, Alan (2008). *Childhood poverty in Peru: an annotated literature review*. Young Lives Technical Note 8. Oxford: Young Lives.
- Scott, Joan (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Marta Lamas. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: PUEG.
- Secada, Walter; Santiago Cueto y Fernando Andrade (2003). Opportunity to learn mathematics among Aymara-, Quechua- and Spanish- speaking rural and urban fourth- and fifth-graders in Puno, Peru. En Leone Burton (Ed.). *Which way social justice in mathematics education* (pp. 103-131). Westport: Praeger.
- Tedesco, Juan Carlos (2004). Igualdad de oportunidades y política educativa. *Cadernos de Pesquisa* 34(123), 555-572.
- Tedesco, Juan Carlos y Néstor López (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina* (Versión preliminar). Buenos Aires: IIPE.
- Tomasevski, Katarina (2004). *Manual on rights-based education*. Bangkok: UNESCO.
- Tomasevski, Katarina (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Novum Grafiska AB.
- Tovar, Teresa (2013). *La década de la educación inclusiva 2003-2012 para niños con discapacidad*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Tovar, Teresa y Patricia Fernández (2006). *Aprender vida. La educación de las personas con discapacidad*. Lima: Congreso de la República. Comisión Especial de Estudios sobre Discapacidad.
- Treviño, Ernesto (2003). Expectativas de los docentes en aulas con estudiantes indígenas en Bolivia, México y Perú. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 33, 83-118.
- UNESCO (2015a). *Informe de resultado TERCE*. Cuadernillo 3. Factores asociados. Santiago: UNESCO.

- UNESCO (2015b). *Declaración de Incheon. Educación 2030: hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Recuperado de <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>
- UNESCO (2008) *Educación de calidad, equidad y desarrollo sostenible: una concepción holística inspirada en cuatro conferencias mundiales sobre la educación que organiza la UNESCO 2008-2009*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181864s.pdf>
- UNESCO (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Nueva York: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>
- UNESCO (1960). *Conferencia general*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf>
- Valdivia, Néstor (2013). *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: discursos de identidad y demandas de reconocimiento*. Lima: GRADE.
- Valdivia, Néstor; Martín Benavides y Máximo Torero (2007). Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 603-655). Lima: GRADE.
- Vásquez, Enrique (2004). *¿Los niños primero? Cuánto invirtió el Estado peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001-2003*. Lima: Save The Children Suecia.
- Vásquez, Enrique; Annie Chumpitaz y César Jara (2012). La inclusión de la niñez indígena: repotenciando la educación intercultural bilingüe en el Perú. En Cynthia Sanborn. *La discriminación en el Perú: balance y desafíos* (pp. 185-224). Lima: Universidad del Pacífico.
- Verdisco, Aimee; Santiago Cueto, Jennelle Thompson y Oliver Neuschmidt (2015). *Urgencia y posibilidad. Una primera iniciativa para crear datos comparables a nivel regional sobre desarrollo infantil en cuatro países latinoamericanos*. Washington, DC: BID.

- White, Marilyn D. y Emily Marsh (2006). Content analysis: a flexible methodology. *Library Trends*, 55(1), 22-45.
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett (2009). *Spirit Level: why equality is better for everyone*. Nueva York: Penguin Books.
- Woodhead, Martín; Paul Dornan y Helen Murray (2014). What inequality means for children: evidence from Young Lives. *International Journal of Children's Rights*, 22(3), 467-501. DOI 10.1163/15718182-02203006.
- Zúñiga, Madeleine. (2008). *La educación intercultural bilingüe*. Lima: Foro Educativo.

## Normas

- Constitución Política del Perú (1993). Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Decreto Ley que Aprueba el Convenio Internacional de las Naciones Unidas, 18969 (1971).
- Decreto Supremo que Aprueba el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 y conforman Comisión Multi-sectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento (2009).
- Decreto Supremo que Modifica Artículos del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 007-2015-MINEDU (2015).
- Decreto Supremo que Incorpora la Disposición Complementaria Transitoria al Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 005-2015-MINEDU (2015).
- Decreto Supremo que Modifica Artículos y Disposiciones del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 008-2014-MINEDU (2014).
- Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Ley que Fomenta la Reinserción Escolar por Embarazo, 002-2013-ED (2013).

Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 004-2013-ED (2013).

Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Educación Básica Especial, 002-2005-ED (2005).

Directiva Disposiciones para el Uso de Lenguaje Inclusivo en el Ministerio de Educación, 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP (2015).

Ley de Reforma Magisterial 29944 (2012).

Ley General de la Persona con Discapacidad 29973 (2012).

Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú 29735 (2011).

Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 28983 (2007).

Ley General de Educación 28044 (2003).

Ley para la Educación Bilingüe Intercultural 27818 (2002).

Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales 27558 (2001).

Ley Contra Actos de Discriminación 27270 (2000).

Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) (2012).

Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú (2005), Ministerio de Educación. Recuperado de [http://www.oei.es/quipu/peru/Plan\\_Nacional\\_EPT.pdf](http://www.oei.es/quipu/peru/Plan_Nacional_EPT.pdf)

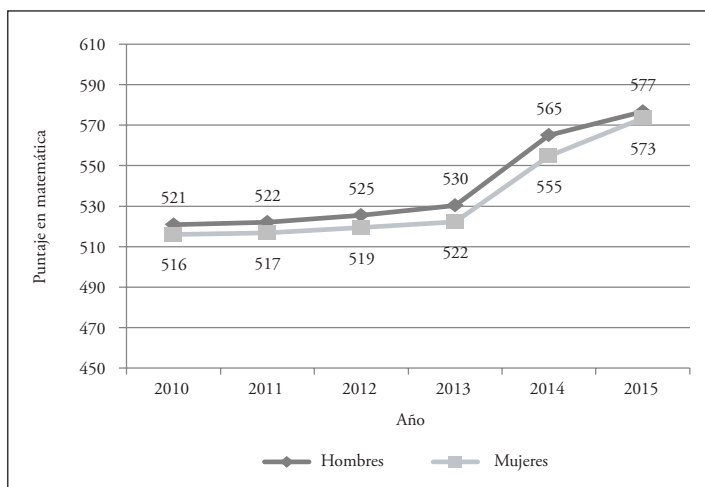
Reglamento de la Ley General de Educación 28044 (2003).

Resolución Ministerial que Aprueba la Norma Técnica Denominada «Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016 en instituciones educativas y programas de la educación básica» 572-2015-MINEDU (2015).

Resolución Suprema que Expresa el Perdón Histórico que Ofrece el Estado al Pueblo Afroperuano por los Abusos, Exclusión y Discriminación Cometidos en su Agravio 010-2009-MIMDES (2009).

**Anexo**

**Figura A-1**  
**Puntaje en matemática en la Evaluación Censal de Estudiantes**  
**(segundo de primaria), según sexo**



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes, media inicial 500 y desviación estándar 50.  
Elaboración propia.

# CAPÍTULO 3

## EL EFECTO DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO EN EL RENDIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS: UN BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

*Juan León y Yessenia Collabua*

### **Resumen**

El presente estudio realiza un metaanálisis de la relación entre el nivel socioeconómico de las familias y el rendimiento académico de los estudiantes peruanos entre los años 2000 y 2014.

Se identificaron 28 estudios de investigación en educación, que contenían un total de 132 tamaños de efecto que fueron analizados para el presente estudio. Se usó como tamaño del efecto el estadístico  $z$  de Fisher, el cual se estimó a partir del cálculo del coeficiente de correlación entre el rendimiento y el nivel socioeconómico en cada uno de los estudios identificados.

Los resultados muestran que, poco a poco, los estudios de investigación educativa vienen usando índices compuestos para medir el nivel socioeconómico de las familias, aspecto que permite contar con una medida que refleja las diferentes dimensiones del bienestar en el hogar. El efecto promedio del nivel socioeconómico de los estudiantes fue de 0,03 desviaciones estándar, mientras que el efecto de la composición socioeconómica de la escuela fue de 0,21 desviaciones estándar; así, se aprecia que el efecto de la composición socioeconómica de la escuela es mayor en el rendimiento.

Estos resultados sugieren que el nivel socioeconómico resulta ser una variable importante para explicar el rendimiento de los estudiantes peruanos, ya sea en el ámbito individual o escolar. Por este motivo, las investigaciones en educación que analicen factores asociados a los resultados académicos de los estudiantes deben incluir esta variable en ambos niveles, para evitar la sobreestimación de los efectos de las variables escolares.

Durante los últimos 15 años, se ha incrementado el número de investigaciones educativas orientadas a conocer los factores asociados al rendimiento de los estudiantes peruanos, tanto por parte del sector público como de la academia. La finalidad de estas investigaciones consiste en identificar qué factores se asocian al rendimiento de los estudiantes peruanos y pueden ser materia de política pública. Los estudios han identificado diferentes variables individuales —por ejemplo, lengua materna, sexo—, familiares —por ejemplo, estructura familiar, nivel socioeconómico— y escolares —por ejemplo, recursos educativos, clima escolar— asociadas con el rendimiento que obtienen los estudiantes de inicial, primaria y secundaria. Uno de los efectos que se muestra consistente en las diferentes investigaciones realizadas es el efecto positivo y significativo del nivel socioeconómico de las familias en el rendimiento de los estudiantes. La medida usada para calcular el nivel socioeconómico de las familias es diversa; en los últimos años, se ha visto la tendencia a usar índices sintéticos, que son combinaciones de diferentes indicadores que reflejan dimensiones económicas, sociales y culturales de las familias de los estudiantes.

Por este motivo, el principal objetivo de este estudio es realizar una revisión exhaustiva sobre la forma en que se mide el nivel socioeconómico de las familias en los diferentes estudios de investigación desarrollados en nuestro país durante los últimos 15 años, a la vez que dar un alcance de la magnitud del efecto de esta variable en el rendimiento de los estudiantes. Para ello se explorará la existencia de posibles efectos heterogéneos, con la finalidad de establecer una estimación del efecto promedio de esta variable en nuestro país, dado que no existe literatura al respecto.

## **1. ¿Qué entendemos por nivel socioeconómico?**

El nivel socioeconómico es un concepto complejo de definir, debido a su carácter multidimensional. Es más, conceptos próximos a este —como estructura social, clases sociales o estatus socioeconómico— no gozan de

consenso sobre su definición entre los investigadores sociales, por lo que se recurre a distintas teorías para explicarlos a partir de diferentes perspectivas.

Así, para entender el nivel socioeconómico necesitamos partir de su esencia, que proviene de la teoría de estratificación social. Esta teoría surge sobre la base de la noción de desigualdad que se va configurando en diferentes grupos relacionados con distintas posiciones, los cuales, a su vez, están articulados en un matriz social (Sorensen 1994). Desde este enfoque, se van tejiendo nociones sobre el nivel socioeconómico de acuerdo con las distintas posturas que se van generando sobre las posibles dimensiones o jerarquías que debería contener la estratificación social al interior de cada sociedad. Con el objeto de delimitar la noción de *estatus socioeconómico*, para fines del estudio se explicarán dos de las perspectivas más dominantes: la del conflicto y la funcionalista.

Desde la *perspectiva del conflicto social*, Marx plantea que al interior de una sociedad existen dos clases sociales: la burguesía y el proletariado. La única diferencia entre ambas radica en la tenencia de los medios de producción: los burgueses, quienes poseen los medios de producción, entran en conflicto con la clase proletaria o trabajadora. Así, la visión marxista de las clases sociales es unidimensional, porque la dimensión económica es la más importante para sortear a los individuos en una clase social u otra. Décadas después, en reacción a dicha perspectiva, Weber (1947) sostuvo que las clases sociales no pueden definirse de modo unidimensional, sino más bien multidimensional, pues no solo está presente la dimensión económica, sino también la dimensión del poder y del prestigio o posición social. Décadas después, Wright (1980), usando postulados de Marx y Weber, planteó que las clases sociales están definidas por tres dimensiones: a) el control del capital monetario, b) el control sobre los medios de producción y c) el control sobre la fuerza de trabajo. Siguiendo esta perspectiva, Wright indica que quienes tienen el control en estos tres aspectos son los capitalistas o burgueses, y quienes no controlan ninguno de estos aspectos constituyen la clase proletaria. Sin embargo, el planteamiento de Wright permite el establecimiento de clases intermedias o clases medias, que son las clases sociales que controlan alguna de las tres dimensiones.



Por otro lado, la perspectiva funcionalista nace a partir de la necesidad de organizar a los miembros de una sociedad en diferentes posiciones sociales (Davis y Moore 1945). En ese sentido, la estratificación social pretende establecer un ranking de posiciones entre las personas, y señala que su posición en el ranking se define a partir de dos determinantes: a) grado de importancia para la sociedad y b) capacidades o habilidades del grupo social. Así, la estratificación social se explica como un aspecto necesario que motiva a las personas a ocupar posiciones importantes de acuerdo con sus habilidades y conocimientos. Por su parte, Parsons (1967) sostiene que la ubicación o ranking de posiciones al interior de una sociedad debería ser más rigurosa y seguir un criterio de valoración a partir del reconocimiento de la contribución de los individuos a la sociedad; es decir, la posición o ubicación jerárquica está ligada al reconocimiento —en términos de recompensa— y debe ser proporcional al mérito individual.

De esta manera, se puede apreciar que el estatus social —ya sea en la teoría del conflicto de Marx (1867) o en la teoría funcionalista de Davis y Moore (1945)— involucra el ordenamiento de los individuos al interior de una sociedad de acuerdo con una o diferentes dimensiones: económica, social o cultural.

## **2. ¿Cómo se mide el nivel socioeconómico en educación?**

Como se apreció en la sección anterior, el estatus o nivel socioeconómico (NSE) resulta de la combinación de las dimensiones social —por ejemplo, estatus ocupacional—, económica —por ejemplo, nivel de ingresos— y cultural —por ejemplo, número de libros en el hogar—. El índice socioeconómico, típicamente, es construido con información a nivel individual —sobre la base del estatus ocupacional y el nivel de ingresos económicos—, a nivel familiar —sobre la base del estatus ocupacional y el nivel educacional de los padres— y, en algunos casos, a nivel contextual —características del centro poblado o distrito donde vive la familia—.

Como no existe ningún consenso acerca de cómo medir el nivel socioeconómico de las familias en la investigación en educación, en la literatura se usan diferentes formas para hacerlo. En los metaanálisis desarrollados por White (1982) y Sirin (2005) sobre la relación entre el nivel socioeconómico de las familias y el rendimiento de los estudiantes, los autores muestran que los estudios de investigación usan diferentes variables para capturar el nivel socioeconómico de las familias, tales como el nivel educativo de los padres, la ocupación de los padres, el número de miembros en el hogar, la calidad de la vivienda, el ingreso familiar, entre otros. Sin embargo, las variables más usadas en los diferentes estudios que analizan esta relación son el nivel educativo y el estatus ocupacional de los padres.

En cuanto a la medición de estas variables, los estudios analizados por los autores indican que el nivel educativo de los padres es medido en forma ordinal; es decir, se incluye la educación de uno de los padres —generalmente del jefe de hogar— o el máximo nivel educativo entre los dos padres, ya sea como niveles educativos o años de escolaridad alcanzados. En relación con la variable de la ocupación de los padres, en la mayoría de los estudios esta es medida usando índices ocupacionales —por ejemplo, índice de Duncan, Standard International Occupational Prestige Scale (SIOPS) — que dan cuenta del prestigio de la ocupación; de esta manera, el puntaje que se obtiene expresa el estatus social de la ocupación desempeñada por los padres.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el nivel socioeconómico de las familias también es medido usando índices compuestos que resultan de combinar distintas variables que reflejan diferentes dimensiones del estatus económico, social y cultural de las familias. En la literatura internacional existen diferentes índices compuestos que han sido usados para capturar el nivel socioeconómico de las familias. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), en sus diferentes evaluaciones ha venido empleando estos índices para capturar el nivel socioeconómico y cultural de las familias (OCDE 2013, 2010, 2007, 2004 y 2001). Este índice está compuesto por diferentes variables que buscan reflejar las dimensiones económica, social y cultural de las familias de los

estudiantes. Las variables que componen este índice son a) las posesiones en el hogar: activos durables, activos culturales y activos educativos; b) el máximo nivel ocupacional de los padres;<sup>1</sup> y c) el máximo número de años de escolaridad de los padres. Estas variables son combinadas usando un modelo de componentes principales.<sup>2</sup>

En la misma línea que PISA, el Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés), que implementa el International Study Center del Boston College, cuenta con un índice compuesto para medir el nivel socioeconómico de las familias y relacionarlo con los puntajes de los estudiantes en comprensión lectora (Caro y Cortés 2012). Para la elaboración del índice consideran seis variables: a) la educación de la madre, b) la educación del padre, c) el estatus ocupacional de la madre, d) el estatus ocupacional del padre, e) el índice de activos durables en el hogar y f) el estado financiero de la familia. Estas variables, al igual que en PISA, son combinadas usando un análisis de componentes principales. Las principales diferencias entre el índice socioeconómico elaborado por PIRLS y el de PISA son que el primero utiliza tanto la información de cada padre por separado como una medida subjetiva del estado financiero de la familia, mientras que PISA no los utiliza.

En el caso de África, el Consorcio del Este y Sur de África para el Monitoreo de la Calidad Educativa (SACMEQ, por sus siglas en inglés) viene implementando, desde los últimos 20 años, diferentes evaluaciones regionales para observar la calidad de la educación en los países miembros del consorcio. Como parte de este trabajo, se han desarrollado una serie de indicadores y uno de ellos es el índice socioeconómico de los estudiantes. El estudio de Dolata (2005) detalla la metodología seguida para el desarrollo del índice socioeconómico de los estudiantes. El índice que usa SACMEQ está compuesto

---

1 Para el máximo estatus ocupacional de los padres se usa la metodología planteada por Ganzeboom y otros (1992), en la que, en función de la educación, los ingresos y la ocupación, se genera una escala que permite clasificar mejor las ocupaciones, tomando en consideración de manera eficiente tanto la educación de los individuos como su nivel de ingresos.

2 El análisis de componentes principales es un procedimiento estadístico que se encarga de reducir el número de variables construidas como combinaciones lineales de las originales.

por 18 ítems<sup>3</sup> que recogen diferentes aspectos de la vivienda. Estos ítems, a diferencia de los estudios previos, son combinados usando la modelación Rasch, que asume que detrás de las diferentes variables observadas existe solo un rasgo latente, y este sería el nivel socioeconómico de los estudiantes.

En América Latina, el *Primer estudio regional comparativo y explicativo* realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (UNESCO 2000) construye uno de los primeros índices de nivel socioeconómico familiar, que es el *índice de estatus sociocultural* (ESC). Este índice está compuesto por las siguientes variables: a) el nivel de educación de los padres, b) el número de horas que los padres están en casa en los días de trabajo, c) los recursos de lectura disponibles en el hogar y d) la estructura familiar (hogar nuclear o no). Así, este índice permite observar la asociación de variables más cercanas al contexto familiar del estudiante y que reflejen no solo el estatus social y económico de la familia, sino también los recursos culturales con los que cuenta el estudiante. Finalmente, para combinar estas variables, usan un análisis factorial, que es una técnica estadística de reducción de variables.<sup>4</sup>

Como mencionamos anteriormente, también se cuenta con índices socioeconómicos de nivel contextual, ya sea referidos a la institución educativa o la comunidad. En el nivel de institución educativa, un índice que resulta interesante es el índice socioeconómico elaborado por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de Chile (SIMCE) para la clasificación de las instituciones educativas. La clasificación elaborada por SIMCE se basa en información obtenida de los cuestionarios de los estudiantes recogidos año a año en las evaluaciones censales, la cual se complementa con la información del *Índice de vulnerabilidad del establecimiento educativo* elaborado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) para

3 Los ítems son: 1) nivel educativo del padre, 2) nivel educativo de la madre, 3) número de libros en la vivienda, 4) periódicos, 5) revistas, 6) radio, 7) televisión, 8) videgrabadora, 9) grabadora, 10) teléfono, 11) refrigeradora, 12) carro, 13) agua en la vivienda, 14) una mesa, 15) calidad del techo, 16) calidad de las paredes, 17) calidad del piso y 18) principal fuente de luz en la vivienda.

4 El análisis factorial es una técnica estadística utilizada para simplificar o sintetizar la información de una matriz de correlaciones, la cual permita facilitar la interpretación de datos. Para mayor información se puede revisar el capítulo 15 de Nunnally y Bernstein (1995).

la focalización de los programas de alimentación escolar (Vegas 2002). Las variables que se utilizan para elaborar la clasificación socioeconómica de las instituciones educativas son a) años de escolaridad de la madre, b) años de escolaridad del padre, c) ingreso económico total mensual del hogar y d) índice de vulnerabilidad del JUNAEB. Una vez obtenidas las variables en cada establecimiento educativo, se usa un análisis de conglomerados para clasificar a los establecimientos educativos en cinco grupos: a) bajo, b) medio bajo, c) medio, d) medio alto y e) alto. Cabe señalar que esta clasificación y metodología de las instituciones educativas en Chile se viene implementando desde mediados de la década de 1990 y no ha sufrido mayores variaciones desde entonces (SIMCE 2012).

Otro indicador de nivel socioeconómico en el ámbito de la institución educativa es el índice del entorno socioeconómico y cultural de la escuela (ISEC), elaborado por la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (ANEP) en las evaluaciones nacionales de aprendizajes (Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay 2010). Este indicador está compuesto por dos variables: a) índice de activos durables en el hogar y b) nivel educativo de la madre del niño.<sup>5</sup> Ambas variables son combinadas usando un análisis factorial con método de extracción de factores de componentes principales. Así, una vez calculado el ISEC para cada estudiante, se procede a agregar el indicador de cada escuela, con la finalidad de contar con una medida única para cada establecimiento educativo,<sup>6</sup> la cual luego es usada en un análisis de conglomerados o de clúster que permite contar, al igual que en Chile, con una categorización de las escuelas en cinco grupos homogéneos de acuerdo con el ISEC.

Finalmente, otro indicador en el nivel de institución educativa, usado por diferentes estudios de investigación en Estados Unidos, es la proporción de estudiantes que participan en el programa de asistencia nutricional escolar<sup>7</sup> en cada institución educativa. El uso de este criterio resulta ser

5 Utilizan solo la educación de la madre dado que quieren mantener la comparabilidad del indicador con la evaluación nacional del 2005.

6 La evaluación nacional realizada en el 2009 se aplicó a sexto básico, por lo que se usa la información de ese grado para representar el nivel socioeconómico de todo el alumnado.

una práctica muy recurrente en investigaciones en educación en Estados Unidos (Muñoz y Dosset 2014, Ding y Lehrer 2011, Caldas y Bankston 1997, Klingele y Warrick 1990). Sin embargo, el uso de esta variable como indicador del nivel socioeconómico en el nivel de la institución educativa ha sido criticado, debido a que las familias que participan en este programa de alimentación escolar no necesariamente están en condición de pobreza, sino que son familias con cierto nivel de desventaja económica, a la vez que esto no representa todas las dimensiones de pobreza (Kurki y otros 2005, Dickinson y Adelson 2014).

Otro índice de nivel contextual usado para reportar resultados educativos de los estudiantes es el índice socioeconómico por áreas geográficas (SEIFA), desarrollado en Australia. Este índice fue elaborado a finales de la década de 1980 para focalizar programas sociales, pero a lo largo del tiempo ha sido usado con diferentes propósitos, dado que permite clasificar distintas áreas geográficas de acuerdo con las ventajas o desventajas socioeconómicas de su población. Para la elaboración del índice, el Instituto de Estadística de Australia utiliza como fuente para los datos regionales el Censo de Población. El índice está compuesto por las siguientes variables: a) índice de desventaja socioeconómica relativa, b) índice de ventaja y desventaja socioeconómica relativa, c) índice de recursos económicos y d) índice de educación y ocupación. Para la creación del SEIFA, se usa el análisis de componentes principales, con el que se estima un factor que resuma la información de los cuatro índices usados (Pink 2011).

De esta manera, se puede apreciar que existen diferentes índices o proxys que se vienen empleando para representar el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes, los cuales varían de acuerdo con las necesidades de las investigaciones o la disponibilidad de información para su cálculo. Asimismo, se puede apreciar que, para elaborar índices multidimensionales, se emplean distintas metodologías: análisis por conglomerados, análisis factorial y análisis de componentes principales. Estos aspectos hacen que

---

7 El programa National School Lunch Program (NSLP) se encarga de brindar alimentación gratuita (*free lunch*) y subsidiada (*reduce-price lunch*) a estudiantes de bajos ingresos.

resulte complejo establecer una forma estándar para estimar un indicador del nivel socioeconómico de las familias o las escuelas en educación, dado que estos índices responden tanto a las dimensiones de la pobreza que se quiere medir como a la disponibilidad de información existente.

### **3. La relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los estudiantes**

El reporte Coleman y otros (1966) y el informe Plowden (1967) son los primeros estudios que realizan un análisis acerca de las desigualdades educativas y los factores asociados a estas en Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente. El principal hallazgo de ambos estudios es que las variables individuales y familiares de los estudiantes —por ejemplo, nivel socioeconómico— tienen un mayor efecto o explican más la variabilidad de los resultados educativos que las variables escolares. De esta manera, ambos estudios dan cuenta de la importancia que juegan las características familiares sobre el rendimiento de los estudiantes, en especial aquellas asociadas con características socioeconómicas de los estudiantes y su familia (ingresos y educación).

Posteriormente, el estudio realizado por Heyneman y Loxley (1983) ofrece un planteamiento distinto respecto al peso de las variables familiares y escolares, indicando que las características individuales y familiares tienen un mayor peso únicamente en los países desarrollados, mientras que en los países en vías de desarrollo sucede lo contrario; es decir, las variables escolares tienen un mayor peso en los resultados educativos. Así, utilizando diferentes bases de datos<sup>8</sup> representativas de países de África, Asia y América Latina, los autores encuentran que las variables escolares tienen un mayor efecto en

---

8 La información que utilizan los autores proviene de seis fuentes: a) International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), que abarca la información de 18 países; b) el Instituto Nacional de Educación, Universidad de Makerere, para Uganda; c) la Oficina de Planeamiento y Organización (ODEPOR) del Ministerio de Educación de El Salvador; d) el Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica de América Latina (ECIEL), que contiene información de 7 países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú—; e) el National Center for Educational Research de Egipto; y f) el Research and Testing Center de Botswana.

el rendimiento que las variables individuales o familiares de los estudiantes.

Años después, gracias al desarrollo de nuevas técnicas estadísticas —como los modelos jerárquicos multinivel (Raudenbush y Bryk 1986, Goldstein 1987)— y al incremento de evaluaciones internacionales de rendimiento —FIMSS, SIMSS, TIMSS, SACMEQ y PISA—, se realizan estudios en educación con medidas más comparables entre países, a la vez que usando metodologías estadísticas acordes con el tipo de base de datos empleado. Estudios como los de Baker y otros (2002), y Hanuskek y Luque (2003) —que utilizan las bases de datos de TIMSS 1995—, o Nonoyama-Tarumi y Willms (2010) —que utilizan las bases de datos de PISA 2000—, muestran que el efecto planteado por Heyneman y Loxley (1983) desaparece, e incluso encuentran que son las diferencias individuales o familiares las que más explican la variabilidad en el rendimiento de los estudiantes. Asimismo, el estudio desarrollado por Baker y otros (2002) encuentra que el nivel socioeconómico de las familias es la variable que explica en mayor medida la variación en el rendimiento, ya sea en el nivel de los estudiantes o de la escuela.

#### **4. La magnitud del efecto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento**

Son pocos los estudios que buscan resumir y ofrecer el efecto promedio de la relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los estudiantes. En el ámbito internacional, se pueden identificar dos metaanálisis que tratan de estimar el efecto promedio del nivel socioeconómico. Los estudios desarrollados por White (1982) y Sirin (2005) para Estados Unidos calculan la magnitud promedio de esta relación sobre la base de revisar sistemáticamente diferentes investigaciones en educación. Ambos estudios encuentran que existe bastante dispersión en cuanto al tamaño del efecto<sup>9</sup> del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes.

---

9 De acuerdo con Cohen (1988), un tamaño de efecto grande es aquel que es igual o está por encima de 0,80 desviaciones estándar de efectos, mientras que un tamaño de efecto pequeño es igual o está por debajo de 0,20 desviaciones estándar.



Casi la totalidad de los estudios encuentran una relación positiva y significativa, e incluso en la mayoría de ellos la relación es estadísticamente significativa. En cuanto al efecto promedio del nivel socioeconómico y el rendimiento, se puede apreciar que este llega a ser de 0,34 desviaciones estándar en el estudio de White (1982), mientras en el estudio de Sirin (2005) fue de 0,28 desviaciones estándar.<sup>10</sup> Si bien se aprecia que la magnitud promedio de la relación se reduce entre un estudio y otro, es necesario considerar que los resultados pueden discrepar por diferentes motivos, como la metodología, la limitación de fuentes, los periodos de publicaciones considerados, entre otros.

## **5. El efecto del nivel socioeconómico en los estudiantes peruanos**

En nuestro país, los estudios orientados a observar los factores individuales y escolares asociados al rendimiento de los estudiantes son pocos. Una de las primeras fuentes de información para este tipo de estudios es la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación. La UMC ha desarrollado estudios de factores asociados al rendimiento estudiantil tanto en inicial como en primaria y secundaria (Rodríguez y Vargas 2002; Unidad de Medición de la Calidad Educativa 2004a, 2004b, 2006 y 2013; Miranda 2008). Entre sus principales hallazgos está que, en la mayoría de sus estudios, el nivel socioeconómico de las familias tiene un efecto positivo y significativo sobre el rendimiento de los estudiantes.

El cuadro 1 muestra el efecto promedio del nivel socioeconómico, tanto en el nivel del estudiante como en el nivel de la escuela, de los estudios desarrollados por la UMC. Se aprecia que el efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento en el nivel de la escuela es el doble o más que el efecto del nivel socioeconómico en el nivel del estudiante. Asimismo, se aprecia este aspecto en los diferentes niveles educativos analizados.

---

10 Cabe resaltar que el estudio de White (1982) toma en cuenta estudios publicados antes de 1980, y Sirin (2005) considera estudios publicados entre 1990 y 2000.

**Cuadro 1**  
**Efectos del nivel socioeconómico de las familias en el rendimiento de los estudiantes en las diferentes evaluaciones nacionales**

	<b>Año</b>	<b>Grado / año</b>	<b>Matemática (D. E.)</b>	<b>Comprensión de lectura (D. E. )</b>
<b>Inicial</b> (UMC 2013)	2008	5	Est.: <b>0,14</b> Esc.: n. i.	Est.: <b>0,21</b> Esc.: <b>0,14</b>
<b>Primaria</b> (MECEP 2002)	1998	4	Est.: <b>0,01</b> Esc.: <b>0,33</b>	-
(UMC 2003)	2001	4	Est.: <b>0,08</b> Esc.: <b>0,51</b>	Est.: <b>0,04</b> Esc.: <b>0,34</b>
(UMC 2006)	2004	6	Est.: <b>0,07</b> Esc.: <b>0,16</b>	Est.: <b>0,09</b> Esc.: <b>0,21</b>
<b>Secundaria</b> (UMC 2003)	2001	4	Est.: n. s. Esc.: <b>0,37</b>	Est.: n. s. Esc.: <b>0,51</b>

Valores estandarizados en función a la dependiente (STD Y).

Los valores en negrita son significativos al 5%.

D. E.: Desviación estándar

Est.: Estudiante

Esc.: Escuela

n. s.: No significativo

n. i.: No incluido en el modelo

n. e.: No específica

Fuente: Informes de factores asociados de la UMC.

Elaboración propia.

Por otro lado, es necesario saber cuánto ha cambiado la magnitud de las brechas de rendimiento debido a diferencias socioeconómicas en nuestro país. La respuesta a esta interrogante es respondida por las investigaciones de Guadalupe y otros (2013), y Benavides y otros (2014). El estudio desarrollado por Guadalupe y otros usa las bases de datos de la evaluación censal de estudiantes y del censo escolar para el periodo 2007-2012, y estima la brecha en el rendimiento para matemática y comprensión de lectura de acuerdo con diferentes características individuales —sexo, lengua materna— y escolares —gestión, área geográfica, nivel socioeconómico, tipo de escuela—. Los

autores usan un índice de nivel socioeconómico escolar<sup>11</sup> y encuentran que durante el periodo 2007-2012 han crecido las brechas socioeconómicas de rendimiento en nuestro país, en ambas áreas, para el nivel primario.

En el caso de la educación secundaria, Benavides y otros (2014) ofrecen una aproximación a los cambios en la magnitud de la brecha socioeconómica. Los autores analizan los datos de la evaluación PISA 2000 y 2009, aprovechando que en ambos puntos de tiempo el énfasis de la prueba fue comprensión de lectura. En sus resultados, se aprecia que las brechas de rendimiento respecto a las diferencias socioeconómicas se han incrementado en el transcurso del tiempo; también se señala que la brecha socioeconómica para el caso del Perú es una de las más grandes entre los países latinoamericanos que analizaron. Por último, los autores estiman el nivel de segregación escolar en las instituciones educativas en el Perú y lo comparan con otros países latinoamericanos. Los resultados indican que de los cinco países analizados —Argentina, Brasil, Chile, México y Perú—, en los dos últimos se incrementó el nivel de segregación en las escuelas, mientras que en los tres restantes este se mantuvo.

En resumen, se puede apreciar que, tanto en la literatura local como en la internacional, el nivel socioeconómico de las familias juega un rol importante para predecir los resultados educativos de los estudiantes en todos los niveles educativos. Asimismo, la composición socioeconómica del alumnado también juega un papel importante y explica, en buena medida, los resultados educativos en nuestro país.

## 6. Metodología

A continuación, se detalla la metodología seguida para la inclusión, codificación y síntesis de los estudios que forman parte del presente texto.

---

11 Los autores usan información con respecto a la tenencia de servicios básicos —luz, agua y desagüe— y ambientes escolares —biblioteca, sala de profesores, talleres, laboratorios y sala de cómputo— en la escuela.

### *Criterio para la inclusión de los estudios*

Los estudios que se consideraron para el presente análisis cumplen los siguientes criterios:

- Se publicaron entre los años 2000 y 2014.<sup>12</sup>
- La variable dependiente es el rendimiento de los estudiantes en diferentes áreas del currículo.
- Son estudios sobre educación regular básica de menores (inicial, primaria y secundaria).
- Son estudios cuantitativos, que cuentan con análisis estadísticos multivariados.

### *Búsqueda de los estudios*

La búsqueda de la literatura concerniente a la relación entre la variable del rendimiento escolar y el nivel socioeconómico abarcó diferentes repositorios electrónicos, tales como Google Scholar, Science Direct, EBSCO Education Resources Information Center, PsycINFO y EconLit. Asimismo, se revisaron los repositorios electrónicos de la UMC del MINEDU y de diferentes centros de investigación, como el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). De esta manera, se consiguieron diferentes tipos de publicaciones, tales como documentos de trabajo, artículos de investigación, artículos de revista, capítulos de libro, tesis y boletines.

Por otro lado, la búsqueda se delimitó utilizando diferentes términos o palabras clave, como *socioeconomic status* o *social status* —para la búsqueda

---

12 Se consideró este periodo debido a que, a partir del 2000, se cuenta con más fuentes de información sobre el rendimiento de los estudiantes, ya sea por parte del MINEDU o de estudios internacionales, aspecto que permite el crecimiento de la investigación en educación en el Perú.

relacionada con el nivel socioeconómico— y *achievement* o *performance* —para la búsqueda relacionada con el rendimiento académico—. Cabe señalar que el mismo procedimiento se siguió para la búsqueda de los términos en castellano. Además, en los motores de búsqueda se especificaron las palabras clave usando conectores como *o* e *y*, para así establecer la relación entre el rendimiento académico y el nivel socioeconómico. El hecho de restringir la búsqueda de los estudios mediante este tipo de especificaciones nos ayudó a encontrar estudios que contengan estos términos en los títulos o resúmenes, pero, a la vez, limitó la búsqueda, dado que algunos estudios pueden contener dichos términos en el cuerpo del texto y no necesariamente en el título o resumen (Cooper y otros 2009). Para evitar este tipo de limitación, la búsqueda de estos términos no se restringió al título, resumen o palabras claves, sino también se utilizó la función *cualquiera*, que busca estos términos en cualquiera de los campos de información disponibles para cada estudio.

### *Recolección de información al interior de cada estudio*

De todos los estudios encontrados en el paso previo, se seleccionaron aquellos que cumplieran con los criterios mencionados anteriormente. En algunos casos, la información obtenida resultó ser limitada —en otras palabras, las publicaciones no contenían toda la información estadística necesaria; por ejemplo, *error estándar*—. Entonces, se procedió a recolectar dicha información solicitándola a los autores de los estudios mediante el correo electrónico.

Una vez obtenida la información faltante de las publicaciones seleccionadas, se codificaron los diferentes datos necesarios para los análisis estadísticos. Así, se codificaron las siguientes variables de cada uno de los estudios incluidos: año de publicación, variable de resultado, nivel educativo, grado evaluado (o cohorte de edad), diseño del estudio (transversal o longitudinal), nivel de inferencia de la muestra, población, método utilizado para la estimación, tipo de variable socioeconómica, escala de la variable socioeconómica (categórica o continua), coeficiente de regresión, tipo de coeficiente de regresión, media de la variable independiente, desviación

estándar de la variable independiente, error estándar del coeficiente de regresión, estadístico T, intervalos de confianza para el coeficiente de regresión y tamaño de la muestra. Toda esta información es útil para los análisis estadísticos del metaanálisis.

### *Estudios identificados durante la revisión*

Se identificaron 28 estudios, entre el 2000 y el 2014, que estiman la relación entre el nivel socioeconómico de las familias —individual y/o escolar— y el rendimiento de los estudiantes. Algunas características generales de los estudios identificados son los siguientes:

- La mayoría de los estudios han sido publicados entre el 2000 y el 2009 (18 de 28, 64%), mientras los restantes (10 de 28, 36%) fueron publicados en los últimos cinco años.
- Casi la totalidad de los estudios (27 de 28, 96%) usan alguna medida de rendimiento relacionada con matemáticas, vocabulario o comprensión de lectura, mientras solo un estudio (4%) se ocupa de la relación del nivel socioeconómico con el rendimiento en ciencias.
- La mayoría de los estudios analizan el rendimiento de los estudiantes de primaria (19 de 28, 68%), seguido por los de secundaria (8 de 28, 29%) e inicial (2 de 28, 7%).<sup>13</sup>
- Para medir el nivel socioeconómico, el 71% (20 de 28) de los estudios utilizan índices que resumen diferentes dimensiones del bienestar de las familias, mientras solo el 33% (9 de 28) usan distintas variables —educación de la madre, estatus ocupacional del padre, entre otros— de la familia para reflejar el nivel socioeconómico.<sup>14</sup>

13 Los porcentajes no suman 100% dado que hay un estudio de factores asociados por la UMC (2004a) que realiza el análisis tanto para primaria como para secundaria. Asimismo, en el caso de inicial y primaria, los estudios relacionados con cohortes de esas edades fueron categorizados como estudios de nivel primario.

14 Los porcentajes suman más de 100% dado que el estudio realizado por Caro y otros (2004) utiliza, en el ámbito individual, las variables relacionadas con la educación y ocupación de los padres para controlar el nivel socioeconómico de las familias; y en el ámbito de la escuela, un índice socioeconómico agregado para cada institución educativa.

**Cuadro 2**  
**Resumen de los estudios incluidos en los análisis<sup>1</sup>**

N.º	Autor	Año	Fuente de datos	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Nivel	Efecto* (+/-)
E01	Cueto y Chinen	2000	Programa de Desayunos Escolares 1998 (Ayacucho, Apurímac y Huancavelica)	Pruebas de memoria, códigos, aritmética y lectura	Educación de la madre	Primaria	n. e. (4)
E02	Cueto	2000	Programa de Desayunos Escolares 1998 (Apurímac y Cusco)	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Educación de la madre	Secundaria	n. e. (4)
E03	Benavides	2002	Crece con Calidad y Equidad en el Rendimiento (Creceer) 1998	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	Primaria	2
E04	Cueto, Ramírez, León y Pain	2003	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil del 2001	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	Primaria	6
E05	Valdivia	2003	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil del 2002	Pruebas de rendimiento en lenguaje y matemática	Índice socioeconómico	Primaria	8
E06	Caro	2003	Creceer 1998	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	Secundaria	4
E07	Caro, Espinoza, Montané y Tam	2004	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) 2003	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora	Educación del padre Educación de la madre Estatus ocupacional de los padres Índice socioeconómico	Secundaria	3 n. s. (1)

► N.º	Autor	Año	Fuente de datos	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Nivel	Efecto* (+/-)
E08	UMC	2004a	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil del 2001	Pruebas de rendimiento en lógico-matemática y comunicación	Índice socioeconómico	Primaria Secundaria	6 n. s. (2)
E09	Agüero, León y Cueto	2004	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil del 2001	Pruebas de rendimiento en comunicación integral y lógico-matemática	Educación del padre Educación de la madre	Primaria	6 n. n. (10)
E10	UMC (Asmad, Palomino, Tam y Zambrano)	2004b	PISA 2000	Pruebas de rendimiento en matemática y ciencias	Índice socioeconómico	Secundaria	2 n. s. (2)
E11	UMC (Zambrano)	2004c	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	Secundaria	2 n. s. (2)
E12	Cueto y Secada	2004	Muestra recogida de 29 escuelas públicas de Puno	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Educación del jefe de hogar	Primaria	4
E13	UMC	2006	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004	Pruebas de rendimiento en lógico-matemática	Índice socioeconómico y cultural del hogar	Primaria	4
E14	Cueto, Ramírez, León y Azañedo	2006	Muestra de estudiantes de 20 escuelas de primaria polidocentes de Lima y Ayacucho	Pruebas de rendimiento en comunicación integral	Índice socioeconómico	Primaria	2 n. s. (2)
E15	Carrasco	2007	PISA 2000	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico y cultural de las familias	Secundaria	1



► N.º	Autor	Año	Fuente de datos	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Nivel	Efecto* (+/-)
E16	Miranda	2008	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001 y 2004	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora	Índice socioeconómico y cultural del hogar	Primaria	2
E17	Sánchez	2009	Niños del Milenio (rondas 1 y 2)	Prueba de vocabulario en imágenes de Peabody (PPVT, por sus siglas en inglés)	Educación de la madre	Inicial	6
E18	Duarte, Bos y Moreno	2010	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) 2006	Prueba de matemática y lenguaje	Índice socioeconómico y cultural	Primaria	6
E19	Cueto, Guerrero, León, Zevallos y Sugimaru	2010	Estudio longitudinal en Puno 2000 y 2006	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Índice socioeconómico	Secundaria	1 n. s. (3)
E20	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)	2010	SERCE 2006	Pruebas de rendimiento en matemática, ciencias y lectura	Índice socioeconómico y cultural	Primaria	10
E21	Beltrán y Seinfeld	2011	Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) y Censo Escolar 2008	Pruebas de rendimiento en matemática y comprensión de textos	Educación del jefe del hogar	Primaria	2
E22	Basurto y González	2011	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil del 2001	Pruebas de rendimiento en comunicación integral y lógico-matemática	Educación de la madre	Primaria	4



► N.º	Autor	Año	Fuente de datos	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Nivel	Efecto* (+/-)
E23	UMC	2013	Base del padrón de instituciones educativas de inicial (IEI) y programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) 2007	Pruebas de rendimiento en comunicación integral y lógico-matemática	Índice socioeconómico	Inicial	3
E24	Guadalupe, León y Cueto	2013	Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2007-2012	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Índice socioeconómico	Primaria	n. s. (1) 2
E25	Freire y Miranda	2014	Niños del Milenio (rondas 2 y 3) y Encuesta Escolar 2011	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Índice de bienestar	Primaria	1
E26	López	2014	Niños del Milenio (rondas 2 y 3)	PPVT	Nivel de ingresos de la familia	Primaria	4
E27	Arteaga y Glewwe	2014	Niños del Milenio (rondas 1, 2 y 3)	PPVT y prueba de matemática	Índice de bienestar	Primaria	2 n. s. (6)
E28	Cueto, Guerrero, León, Zapata y Freire	2014	Niños del Milenio (rondas 1, 2 y 3)	Matemática	Índice de bienestar	Primaria	n. s. (1)

\* Los datos entre paréntesis indican el número de efectos que contiene cada uno de los estudios.

† Para mayor detalle acerca de los estudios, véase el anexo 1.

Nota: El número de efectos identificados no empata con los analizados posteriormente debido a que en algunos estudios no se encontró la información suficiente para poder ubicarlo en una métrica común junto con los otros efectos.

n. s.: No significativo

n. i.: No incluido en el modelo

n. e.: No específica

Elaboración propia.

- El 93% (26 de 28) de los estudios cuenta con más de un efecto estimado del nivel socioeconómico, mientras que en el 7% (2 de 28) se aprecia un solo efecto.
- En cuanto a los efectos del nivel socioeconómico sobre el rendimiento, en 89% (25 de 28) de los estudios se encuentra un efecto positivo y significativo; y en 11% (3 de 26), no hay efecto significativo entre estas dos variables.

El cuadro 2 muestra el alcance de los estudios incluidos para los análisis de la presente investigación.

### *Método de síntesis de los resultados*

Para sintetizar los resultados encontrados en los diferentes estudios, se utilizó como método el *metaanálisis*. Está es una herramienta estadística que permite integrar estudios que exploran una misma relación o intervención, a fin de estimar una magnitud promedio de esa relación basada en diferentes estudios empíricos ya desarrollados, ponderándolos de acuerdo con su precisión en estimar el efecto.

Sin embargo, los estudios identificados no utilizan necesariamente la misma métrica o variables para analizar la relación de interés —nivel socioeconómico y rendimiento—, lo que determina que sus efectos no se puedan comparar directamente. Para poder compararlos, es necesario transformar los efectos de la relación de interés de cada estudio en una métrica común (Glass y otros 1981, Littell y otros 2008).

Existen diferentes tamaños del efecto que se pueden considerar: diferencia promedio estandarizada, coeficiente de correlación, ratio de riesgo relativo, entre otros. Para el presente estudio, se utiliza como tamaño del efecto el *coeficiente de correlación* calculado a partir del estadístico *t* asociado a cada coeficiente de regresión reportado en los estudios identificados.<sup>15</sup> La

---

15 Cabe señalar que el coeficiente de correlación calculado es similar a una correlación parcial, dado que proviene de modelos de regresión en los que se han incluido otras variables de control que están asociadas al rendimiento de los estudiantes. Asimismo, en los casos en que los estudios reportaban no tener efecto y no se contaba con el error o p-value, se procedió a imputar el p-value con 0,50.

fórmula para el cálculo del coeficiente de correlación es la siguiente (Field 2005, Borenstein y otros 2009):

$$r = \sqrt{\frac{t^2}{t^2 + N - k}}$$

Donde:

t : estadístico *t* asociado a cada coeficiente de regresión

N: tamaño de la muestra sobre la cual se calculó el efecto

k: número de regresores incluidos en el modelo de regresión

Sin embargo, Borenstein y otros (2009) plantean que usar la correlación como *tamaño del efecto* no es adecuado debido a que la varianza depende de la magnitud de la correlación.<sup>16</sup> Por este motivo, plantean el uso del índice *z* de Fisher,<sup>17</sup> que se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$z = 0,5 * \ln\left(\frac{1 + r}{1 - r}\right)$$

Asimismo, el error estándar del *z* de Fisher se obtiene mediante la siguiente formula:

$$ES_z = \sqrt{\frac{1}{n - 3}}$$

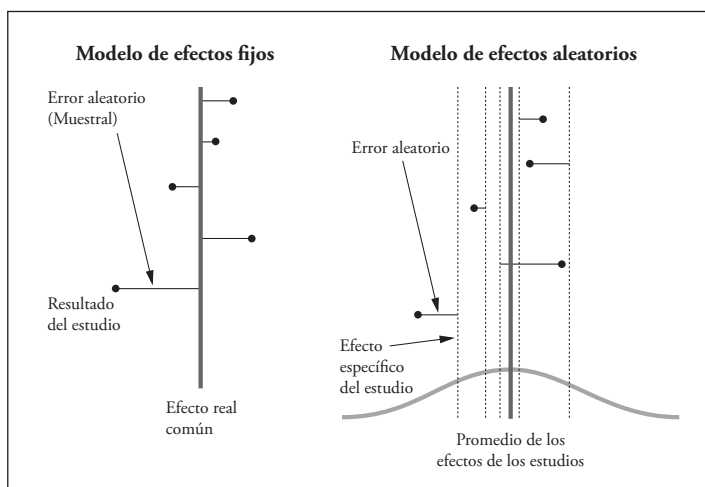
Así, una vez estandarizada la métrica de cada uno de los efectos, se estimó el promedio global de acuerdo con diferentes cortes o características de los estudios. Para realizar esto, se utilizó tanto el modelo de efectos fijos como el de efectos aleatorios, con el fin de llevar a cabo una interpretación más amplia de los resultados (Cooper y otros 2009). El modelo de efectos fijos asume que existe un único valor poblacional (efecto real común) para el

<sup>16</sup> La varianza es  $V_r = \frac{(1-r)^2}{n-1}$

<sup>17</sup> Está transformación solo es válida para el caso de coeficientes de correlación.

tamaño del efecto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento académico de los estudiantes; por su parte, el modelo de efectos aleatorios asume que existe una distribución de tamaños del efecto, y que hay diferentes valores poblacionales que permiten observar el efecto del rendimiento académico de los estudiantes (figura 3).<sup>18</sup>

**Figura 3**  
**Modelo de efectos fijos y aleatorios en el metaanálisis**



Para el cálculo de los pesos de cada uno de los estudios —en ambos modelos— se usa la inversa de la varianza, lo cual permite otorgar un mayor peso a los estudios que muestran una mayor precisión en su estimación de los efectos. Finalmente, se considera un modelo de efectos aleatorios debido a la heterogeneidad en las muestras, ya sea por los niveles educativos, grupos de edad, entre otros.

Finalmente, los metaanálisis suelen enfrentar problemas de sesgo a causa de la posible omisión de estudios relevantes, pues no todas las investigaciones sobre el tema que se está analizando han sido publicadas. La razón para que

<sup>18</sup> En el anexo 3 se ofrece un alcance de las fórmulas para el cálculo de los tamaños de efecto basado en un modelo de efectos fijos y efectos aleatorios.

no se hayan publicado es, en la mayoría de los casos, la falta de significancia estadística de sus efectos; por este motivo, no son considerados como parte de la literatura académica. Una forma de detectar problemas de sesgo en las publicaciones es mediante el test de asimetría de Egger (Egger y otros 1997). Este test consiste en realizar un análisis de regresión entre la precisión de los estudios (variable independiente) y el tamaño del efecto estandarizado (variable dependiente). Si se presentan situaciones en las que hay más estudios pequeños que estudios grandes, entonces estos estudios deben ser ponderados por la inversa de la varianza del efecto estimado. El grado de asimetría es medido utilizando el intercepto de la regresión; si la línea de regresión se origina en el eje cero ( $Y = 0$ ), quiere decir que no hay sesgo de publicación; en otras palabras, si está ubicado lejos del cero, sí presenta problemas de asimetría o sesgo.

## 7. Resultados

### *La medición del nivel socioeconómico de las familias y la escuela*

El primer aspecto que se indagó es el relacionado con cómo se mide el nivel socioeconómico en los diferentes estudios incluidos en el presente trabajo.<sup>19</sup> Durante la codificación, se pudo apreciar que la mayoría de los estudios utilizan medidas compuestas del nivel socioeconómico (20 de 28, 71%), siendo los estudios desarrollados en los primeros años (década del 2000) aquellos que menos utilizan este tipo de indicadores. Este aspecto evidencia que el uso de indicadores compuestos es una práctica reciente y que las investigaciones en educación tratan de usar indicadores que capturen las diferentes dimensiones del bienestar de la familia, como se pudo apreciar en la revisión de la literatura.

---

19 Para mayor detalle, ver el anexo 1.

Las medidas compuestas del nivel socioeconómico varían entre estudios, siendo más común encontrar índices que combinan solo las dimensiones económicas —por ejemplo, número de activos durables en el hogar— y sociales —por ejemplo, estatus ocupacional o nivel educativo de los padres— de los padres de los estudiantes. Mientras, otros estudios incluyen entre los índices compuestos la dimensión cultural al interior del hogar —por ejemplo, tenencia de libros de poesía— o los recursos educativos en el hogar —por ejemplo, contar con un espacio para estudiar— para estimar el nivel socioeconómico de los estudiantes; estos estudios son los que se han elaborado con las bases de datos de evaluaciones internacionales o regionales estandarizadas. En el caso de los estudios locales, las dimensiones usadas son principalmente la económica y la social.

En cuanto a la metodología utilizada para la elaboración de estos índices, la mayoría de estudios recurre al análisis de componentes principales, con la finalidad de resumir las variables que reflejan el nivel socioeconómico en una sola, que resulta de la combinación lineal de ellas (Unidad de Medición de la Calidad Educativa 2004a y 2006, Cueto y otros 2006, Miranda 2008). Mientras, otros estudios utilizan medidas más clásicas para combinar las diferentes dimensiones de bienestar dentro del hogar, como recurrir a un promedio simple de la normalización o estandarización de los puntajes en cada una de las dimensiones consideradas (López 2014; Cueto y otros 2014). En este sentido, se ha podido apreciar que los estudios analizados vienen empleando metodologías adecuadas para resumir las variables que reflejan el nivel socioeconómico de las familias, a la vez que reducen posibles problemas de estimación al no incluir en un mismo modelo variables que pueden estar altamente correlacionadas.

Finalmente, diferentes estudios incluyen medidas del nivel socioeconómico de la escuela o institución educativa; sin embargo, casi la totalidad de estudios que incluyen esta variable en el nivel de la escuela lo hacen promediando el índice del nivel individual. Esto determina que se pueda estar sub- o sobreestimando el efecto del nivel socioeconómico o de la composición socioeconómica del alumnado en la escuela, dado que se estima el efecto de

la escuela en función de un solo grado o sección. Uno de los pocos estudios revisados que desarrolla una medida en el ámbito de la escuela y que busca expresar el nivel socioeconómico de esta es Guadalupe y otros (2013). En dicho estudio, los autores utilizan información administrativa para construir un índice que refleja el acceso a servicios básicos, la adecuada infraestructura escolar y contar con diferentes instalaciones escolares, y encuentran que existe una relación positiva y significativa con el rendimiento de los estudiantes de segundo grado, tanto en matemática como en comprensión de lectura.

### *El efecto promedio del nivel socioeconómico en el rendimiento*

El segundo aspecto que se analizó es el efecto promedio del nivel socioeconómico de los estudiantes en el rendimiento. Así, mediante la revisión sistemática se pudo identificar 28 estudios que cumplieran con los requisitos de información necesaria para poder ser transformados en una métrica común. Como se mencionó, al interior de cada estudio se pudo identificar más de un tamaño de efecto, lo que genera que el número total de efectos identificados sea 132.<sup>20</sup>

El cuadro 3 presenta los resultados de combinar los diferentes efectos, ya sea en forma global como de acuerdo con distintas características codificadas de los estudios debido a su heterogeneidad. Se aprecia que todas las correlaciones son positivas y significativas, con excepción de la relación cuando se usan habilidades cognitivas como dependiente. Por otro lado, se observa que no hay mayores diferencias en el efecto promedio si se usa un modelo de efectos fijos o aleatorios. Por último, se ve que el efecto del nivel socioeconómico de los estudiantes es menor que el efecto de la composición socioeconómica de la escuela, puesto que este último es siete veces el efecto del primero.

---

20 En el anexo 2 se brindan detalles de los efectos identificados en cada estudio, a la vez que los pesos usados para el cálculo del efecto promedio tanto para el modelo de efectos fijos como aleatorios.



En cuanto al efecto promedio del nivel socioeconómico en el nivel individual, se aprecia que es de 0,03 desviaciones estándar y que no existen mayores diferencias en los efectos promedio por tipo de variable dependiente, índice usado para medir el nivel socioeconómico o metodología empleada para estimar los efectos en cada estudio. Sin embargo, sí se apreciaron diferencias por niveles educativos, siendo mayor el efecto de las familias en el rendimiento en inicial (0,09 D. E.), a diferencia de primaria (0,03 D. E.) o secundaria (0,02 D. E.), donde los efectos son casi similares. El tipo de muestra influye en la magnitud del efecto; se aprecia que estudios con muestras representativas tienen un menor efecto (0,03 D. E.) que los estudios de caso (0,06 D. E.). Finalmente, se aprecia que existen diferencias según el periodo en el que se realizó el estudio: los que se llevaron a cabo durante los últimos 10 años son los que mayor efecto presentan.

En cuanto al efecto promedio de la composición socioeconómica de la escuela en el rendimiento, se observa que el efecto promedio es de 0,21 D. E., no apreciándose mayores diferencias en el efecto promedio por niveles educativos. Sin embargo, se registran diferencias por área del currículo evaluada, siendo mayor este cuando la variable dependiente es comunicación o comprensión de lectura (0,24 D. E.) que matemática (0,18 D. E.) o ciencias (0,16 D. E.). El tipo de metodología influye en el tamaño del efecto, pues este es menor cuando se emplean los modelos jerárquicos multinivel (0,18 D. E.) que cuando se usan modelos de regresión lineal multivariada con o sin ajuste por clúster o modelos de efectos aleatorios (0,37 D. E.). En cuanto al tipo de muestra, al igual que a nivel individual, se observa que los efectos son menores en muestras representativas (0,20 D. E.) que en estudios de caso (0,33 D. E.). Finalmente, al ver los efectos promedio por periodos, se constata que el efecto promedio de la composición socioeconómica de la escuela se incrementa con el transcurso del tiempo: a inicios de la década del 2000 era de 0,13 D. E., mientras que a inicios de la década del 2010 pasó a ser de 0,28 D. E.

Finalmente, se revisaron posibles sesgos de publicación en el efecto promedio del nivel socioeconómico, tanto en el ámbito individual como en

Cuadro 3

Efectos promedio del nivel socioeconómico considerando efectos fijos y aleatorios por nivel de análisis  
(estudios: 28, efectos: 132)

	Efectos fijos						Efectos aleatorios									
	Nivel del estudiante			Nivel de la escuela			Nivel del estudiante			Nivel de la escuela						
	z	n	Inferior	Superior	z	n	Inferior	Superior	z	n	Inferior	Superior				
Global	0,03	101	0,03	0,04	0,21	31	0,18	0,23	0,04	101	0,04	0,05	0,21	31	0,16	0,26
Tipo de dependiente																
Matemática	0,03	43	0,02	0,03	0,18	15	0,15	0,21	0,03	43	0,03	0,04	0,20	15	0,13	0,26
Comunicación	0,04	52	0,03	0,04	0,24	14	0,21	0,27	0,05	52	0,04	0,06	0,24	14	0,15	0,32
Cognitivas	0,02	4	-0,02	0,06	-	-	-	-	0,02	4	-0,02	0,06	-	-	-	-
Ciencias	0,02	2	0,00	0,04	0,16	2	0,05	0,26	0,02	2	0,00	0,04	0,16	2	0,05	0,26
Nivel de estudios																
Inicial	0,09	14	0,08	0,10	0,20	1	0,09	0,31	0,09	14	0,06	0,11	0,20	1	0,09	0,31
Primaria	0,03	75	0,03	0,04	0,22	20	0,20	0,25	0,04	75	0,03	0,04	0,22	20	0,16	0,28
Secundaria	0,02	12	0,01	0,02	0,17	10	0,13	0,21	0,02	12	0,01	0,02	0,20	10	0,10	0,31
Tipo de NSE																
Índice compuesto	0,04	50	0,03	0,04	0,21	31	0,18	0,23	0,05	50	0,04	0,06	0,21	31	0,16	0,26
Variables individuales	0,03	51	0,02	0,03	-	-	-	-	0,04	51	0,03	0,04	-	-	-	-
Metodología																
HLM	0,03	48	0,03	0,04	0,18	29	0,16	0,20	0,03	48	0,03	0,04	0,20	29	0,15	0,24
Otro	0,03	53	0,03	0,04	0,37	2	0,31	0,43	0,05	53	0,04	0,06	0,37	2	0,15	0,60
Muestra																
Representativa	0,03	58	0,02	0,03	0,20	25	0,18	0,22	0,03	58	0,03	0,04	0,20	25	0,15	0,25
Estudio de caso	0,06	43	0,05	0,07	0,33	6	0,20	0,47	0,07	43	0,05	0,08	0,33	6	0,20	0,47
Quinquenio																
2000-2004	0,02	53	0,02	0,03	0,13	10	0,10	0,16	0,02	53	0,02	0,03	0,15	10	0,07	0,23
2005-2009	0,06	16	0,05	0,07	0,26	11	0,22	0,30	0,06	16	0,05	0,08	0,26	11	0,22	0,30
2010-2014	0,04	32	0,04	0,05	0,28	10	0,24	0,32	0,06	32	0,04	0,07	0,24	10	0,14	0,34

Nota: Los tamaños de efecto en negrita son significativos al 5%.

el de la escuela, para lo cual se usó el test de Egger (1997). Los resultados de este test indican que para el efecto en el ámbito individual existe cierto sesgo de publicación ( $t = 4,99$ ,  $p = 0,0$ ), mientras que en el ámbito de la escuela no se observa presencia de sesgo de publicación ( $t = 0,58$ ,  $p = 0,57$ ). Esta presencia de sesgo de publicación en el nivel individual se puede deber a la propia heterogeneidad de los estudios analizados, motivo por el cual se corre una metarregresión<sup>21</sup> en la que se estima el efecto promedio en el ámbito individual condicionado a diferentes características de los estudios analizados. Los resultados muestran que sí existen diferencias de acuerdo con el nivel educativo y en el periodo en el que se analizan los efectos, y al final el tamaño del efecto promedio del nivel socioeconómico en el ámbito individual es de 0,04 D. E.

## 8. Conclusiones

La finalidad de este trabajo es dar un alcance sobre los indicadores de nivel socioeconómico que se vienen usando en los estudios de investigación educativa en nuestro país, a la vez que estimar un efecto global del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes, tanto en el ámbito individual como en el escolar. Los resultados muestran que, durante los últimos 10 años, los estudios han utilizado cada vez más índices compuestos que miden diferentes dimensiones del bienestar al interior del hogar. Este aspecto es positivo, dado que medidas compuestas y que reflejan diferentes dimensiones del bienestar dentro del hogar permiten contar con una medida más confiable del constructo que se quiere calcular, a diferencia de usar solo un indicador como es la educación de la madre o su estatus ocupacional. Asimismo, permite reducir los problemas de colinealidad (Dascalu y Cozma 2000), dado que no se utilizan variables altamente correlacionadas, como sería el caso de poner en un mismo modelo el nivel educativo y el estatus

---

21 Para los resultados, véase el anexo 4.

ocupacional de los padres, lo que originaría problemas con la estimación de los errores estándar debido a la alta correlación entre las variables.

En cuanto a las variables que componen cada una de las dimensiones del nivel socioeconómico, en la dimensión económica se ha podido observar que casi la totalidad de estudios usan variables que reflejan el acceso a servicios básicos en la vivienda —electricidad, agua y desagüe—, la tenencia de activos durables y la calidad de la vivienda. Sin embargo, dado el desarrollo económico en nuestro país, el acceso a servicios básicos como la electricidad, el agua y el desagüe no son necesariamente variables que permitan discriminar de manera adecuada el nivel de bienestar de las familias, puesto que solo podrían estar reflejando diferencias entre las áreas urbanas y rurales. Por este motivo, es necesario comenzar a incorporar indicadores que expresen la calidad del acceso a estos servicios, de forma que se pueda discriminar mejor el nivel de bienestar de las familias incluso al interior de zonas urbanas.

En cuanto a la dimensión cultural, se aprecia que se usan variables relacionadas con la tenencia de libros o materiales educativos en la vivienda, o la cantidad de estos; y, en algunos casos, si el estudiante cuenta con un espacio para estudiar. Así, se aprecia que los estudios que incluyen esta dimensión usan variables que reflejan un solo aspecto del capital cultural de las familias, como es la conexión con bienes educativos, mientras dejan de lado las mediciones sobre aspectos como las actitudes de los padres hacia la educación, o la conexión que tienen con la escuela u otras instituciones educativas, que contribuirían a evidenciar con mayor precisión el capital cultural de las familias (Grenfell y James 1998).

Un aspecto que resulta interesante es el tamaño del efecto del nivel socioeconómico de la escuela en el rendimiento de los estudiantes. Se puede apreciar que la composición social del alumnado tiene un efecto significativo en el rendimiento e incluso es mayor que en el nivel individual —casi siete veces más en promedio—. Este dato puede estar reflejando que las escuelas son espacios de segregación socioeconómica (Benavides y otros 2014, Cueto y otros 2016). Sin embargo, esta medida puede estar siendo subestimada, dado que se mide en función de un solo grado o aula dentro de cada

institución educativa. Así, es necesario desarrollar indicadores para medir el nivel socioeconómico en el ámbito de la escuela o institución educativa, de forma tal que se pueda contar con medidas precisas acerca de los niveles de segregación económica en nuestro sistema educativo, dato importante por las consecuencias negativas que tiene en los aprendizajes de los estudiantes.

En cuanto al tamaño del efecto, se puede apreciar que este es pequeño, a diferencia de los estudios desarrollados por White (1982) y Sirin (2005) en Estados Unidos. Sin embargo, los efectos estimados en este estudio, a diferencia de estudios previos, toman en consideración el efecto de otras variables asociadas con el rendimiento de los estudiantes. Por otro lado, se puede apreciar que el efecto del nivel socioeconómico es consistente en casi todos los cortes utilizados, puesto que se mantiene positiva y estadísticamente significativo. Asimismo, se observa que existen diferencias marcadas en el tamaño del efecto, tanto en el nivel individual como en el escolar.

- En el nivel individual, se pudo apreciar que en inicial se presenta el mayor tamaño del efecto del nivel socioeconómico de las familias (0,09 D. E.), a diferencia de primaria (0,03 D. E.) y secundaria (0,02 D. E.). Este dato podría estar mostrando que conforme el estudiante progresa en el sistema educativo, el peso de las familias en explicar la variabilidad del rendimiento se reduce, y es la escuela la que juega un rol más importante. Asimismo, en el nivel individual, se observó que el tipo de muestra usada influye en el tamaño del efecto; los estudios que usan muestras representativas o con inferencia, ya sea nacional o regional, son los que presentan un menor tamaño del efecto (0,03 D. E.), a diferencia de los estudios de caso (0,06 D. E.). Este aspecto se debe tomar en consideración al momento de interpretar los efectos encontrados tanto en el nivel individual como en el escolar, dado que se puede estar sobredimensionando el efecto de diferentes variables.
- En el nivel de la escuela, se pudo apreciar que la composición socioeconómica de los estudiantes tiene un peso fuerte para explicar las diferencias en el rendimiento de los estudiantes. La estimación de los efectos promedio de la composición socioeconómica de los estudiantes

en el rendimiento muestra dos aspectos importantes. Primero, que se deben usar los métodos adecuados para estimar estos efectos; si no se usan metodologías como los modelos jerárquicos multinivel, se corre el riesgo de sobredimensionar el efecto. Segundo, durante los últimos años, el efecto promedio de la composición socioeconómica de los estudiantes se ha incrementado; de acuerdo con las estimaciones realizadas, pasó de ser 0,13 D. E. en promedio a inicios de la década del 2000 a 0,28 D. E. en promedio a inicios de la década del 2010. Puede ser que este aspecto guarde relación con los hallazgos que vienen realizando los estudios de segregación escolar para el caso peruano (Benavides y otros 2014, Cueto y otros 2016), en los que se plantea que el sistema educativo se está convirtiendo en un sistema segregado, en el cual los niños de un mismo origen social comparten la misma escuela.

De esta manera, se puede apreciar que el nivel socioeconómico —tanto en el ámbito individual como en el de la escuela— es una variable clave para explicar el rendimiento de los estudiantes peruanos. Por este motivo, toda investigación que analice los resultados académicos de los estudiantes debe considerar esta variable como un control para evitar cualquier efecto espurio en las relaciones que está explorando.

## Referencias bibliográficas<sup>22</sup>

- Agüero León, Jorge y Santiago Cueto (2004). *Dime con quién estudias y te diré cómo rindes: peer-effects como determinantes del rendimiento escolar*. Lima: CIES. (\*)
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (2010). *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay*. Montevideo: ANEP. Unidad de Medición de Resultados (UMRE).
- Arteaga, Irma y Paul Glewwe (2014). *Achievement gap between indigenous and non-indigenous children in Peru: an analysis of Young Lives survey Data*. Working Paper 130. Oxford: Young Lives. (\*)
- Baker, David; Brian Goesling y Gerald Le Tendre (2002). Socioeconomic status, school quality, and national economic development: across national analysis of the «Heyneman-Loxley Effect» on mathematics and science achievement. *Comparative Education Review*, 46(3), 291-312.
- Basurto, María Pía y Verónica González (2011). La importancia de la educación inicial para el rendimiento escolar. En Karlos La Serna (Ed.) *Retos para el aprendizaje: de la educación inicial a la universidad* (pp. 105-170). Lima: Universidad del Pacífico. (\*)
- Beltrán, Arlette y Janice Seinfeld (2011). *Hacia una educación de calidad en el Perú: el heterogéneo impacto de la educación inicial sobre el rendimiento escolar*. Documento de Discusión, 11(6). Lima: Centro de Investigación de la Universidad Pacífico. Recuperado de [http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1106%20-%20Beltran\\_Seinfeld.pdf](http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1106%20-%20Beltran_Seinfeld.pdf) (\*)
- Benavides, Martín (2002). Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemáticas en cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados sobre la base de un modelo básico. En José Rodríguez y Silvana Vargas (Eds.). *Análisis y resultados y metodología de las pruebas Crecer 1998* (pp. 93-107). Documento de Trabajo, 13. Lima: Ministerio de Educación. Programa MECEP. (\*)

22 Los estudios que presentan un asterisco (\*) son utilizados en el metaanálisis.

- Benavides, Martín; Juan León y Manuel Etesse (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación, 15. Lima: GRADE.
- Borenstein, Michael; Larry Hedges, Julian Higgins y Hannah Rothstein (2009). *Introduction to meta-analysis*. John Wiley & Sons, Ltd. United Kingdom. Recuperado de <https://www.meta-analysis-workshops.com/download/bookChapterSample.pdf>
- Caldas, Stephen y Carl Bankston (1997). Effect of school population socioeconomic status on individual academic achievement. *Journal of Educational Research*, 90(5), 269-277.
- Caro, Daniel (2003). ¿Cómo mejorar el desempeño académico de los estudiantes de secundaria que asisten a escuelas en las zonas pobres del Perú? En Enrique Vásquez y Diego Winkelried (Eds.). *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* (pp. 175-207). Lima: Universidad del Pacífico. (\*)
- Caro, Daniel; Giuliana Espinosa, Angélica Montané y Mary Tam (2004). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años: resultados del Perú en la evaluación internacional PISA*. Documento de Trabajo, 6. Lima: Ministerio de Educación. UMC. (\*)
- Caro, Daniel y Diego Cortés (2012). Measuring family socioeconomic status: an illustration using data from PIRLS 2006. En *Issues and Methodologies in Large-Scale Assessments* (pp. 9-33). IERI Monograph Series, 5. Hamburg: Educational Testing Service y International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Carrasco, Gabriela (2007). *Calidad y equidad en las escuelas peruanas: un estudio del efecto escuela en la prueba de matemática-PISA 2000*. Lima: CIES y Desco. (\*)
- Cohen, Jacob (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.



- Coleman, James; Ernest Campbell, Carol Hobson, James McPartland, Alexander Mood, Frederic Weinfeld y Robert York (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: U.S. Department of Health, Education and Welfare. Office of Education.
- Cooper, Harris; Larry V. Hedges y Jeffrey C. Valentine (Eds.) (2009). *The handbook of research synthesis and meta-analysis*. New York: Russell Sage Foundation.
- Cueto, Santiago (2000). *Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú*. Lima: GRADE y CIES. (\*)
- Cueto, Santiago; Juan León y Alejandra Miranda (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148.
- Cueto, Santiago; Gabriela Guerrero, Juan León, Mayli Zapata y Silvana Freire (2014). *¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo?: una mirada al caso peruano*. Documento de Trabajo, 66. Lima: GRADE. (\*)
- Cueto, Santiago, Gabriela Guerrero, Juan León, Álvaro Zevallos y Claudia Sugimaru (2010). *De quinto de primaria al fin de la secundaria en seis años: un estudio longitudinal en Puno*. Documento de Trabajo, 56. Lima: GRADE. (\*)
- Cueto, Santiago; Cecilia Ramírez, Juan León y Sandra Azañedo (2006). *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en comunicación integral de estudiantes en tercer y cuarto grado de primaria en Lima y Ayacucho*. En Martín Benavides (Ed.). *Los desafíos de la escolaridad en el Perú: estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias* (pp. 13-77). Lima: GRADE. (\*)
- Cueto Santiago y Walter Secada (2004). Oportunidades de aprendizaje en matemática de niños y niñas aimara, quechua y castellano hablantes en

- escuelas bilingües y monolingües en Puno, Perú. En Donald Winkler y Santiago Cueto (Eds.). *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina* (pp. 315-353). Santiago: PREAL. (\*)
- Cueto, Santiago; Cecilia Ramírez, Juan León y Óscar Pain (2003). *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima*. Documento de Trabajo, 43. Lima: GRADE. (\*)
- Cueto, Santiago y Marjorie Chinen (2000). *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en las escuelas rurales del Perú*. Documento de Trabajo, 34. Lima: GRADE. (\*)
- Davis, Kingsley y Wilbert Moore (1945). Some principles of stratification. *American Sociological Review*, 10(2), 242–249.
- Dascalu, Cristina y Corina Dima Cozma (2000). The principal components analysis—method to reduce the collinearity in multiple linear regression model; application in medical studies. En Metin Demiralp, N. A. Baykara y N. E. Mastorakis. *Proceedings of the 2nd WSEAS International Conference on Multivariate Analysis and its Application in Science and Engineering* (pp. 140-145). Stevens Point, Wisconsin: World Scientific and Engineering Academy and Society (WSEAS).
- Dickinson, Emily R. y Jill L. Adelson (2014). Exploring the limitations of measures of students socioeconomic status (SES). *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 19(1), 1-14.
- Ding, Weili y Steven F. Lehrer (2011). Experimental estimates of the impacts of class size on test scores: robustness and heterogeneity. *Education Economics*, 19(3), 229-252.
- Dolata, Stéphanie (2005). *Construction and validation of pupil socioeconomique status index for SACMEQ education systems*. Documento presentado en la Conferencia de SACMEQ, París, Francia.
- Duarte Jesús; María Boss y Martín Moreno (2010). *Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina. Análisis multinivel del SERCE según*

- la condición socioeconómica de los estudiantes*. Documento de Trabajo, 180. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. (\*)
- Egger, Matthias; George Davey Smith, Martin Schneider y Christoph Minder (1997). Bias in meta-analysis detected by a simple, graphical test. *British Medical Journal*, 315(7109), 629-634.
- Freire, Silvana y Alejandra Miranda (2014). *El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico*. Avances de Investigación, 17. Lima: GRADE. (\*)
- Field, Andy (2005). *Discovering statistics using SPSS* (2.<sup>nd</sup> Edition). London: Sage.
- Ganzeboom, Harry B.; Paul M. De Graaf y Donald J. Treiman (1992). A standard international socio-economic index of occupational status. *Social Science Research*, 21(1), 1-56.
- Glass, Gene V.; Barry McGaw y Mary Lee Smith (1981). *Meta-analysis in social research*. Newbury Park, CA: Sage Publications
- Grenfell, Michael y David James (1998). *Bourdieu and education: acts of practical theory*. London: Falmer Press.
- Guadalupe, César; Juan León y Santiago Cueto (2013). *Charting progress in learning outcomes in Perú using national assessments*. Background paper prepared for the EFA Global Monitoring Report 2013/4. Teaching and learning: achieving quality for all. UNESCO. (\*)
- Goldstein, Harvey (1987). Multilevel covariance component models. *Biometrika*, 4(2), 430-431.
- Hanuskek, Eric A. y Javier A. Luque (2003). Efficiency and equity in schools around the world. *Economics of Education Review*, 22, 481-502.
- Heyneman, Stephen P. y William A. Loxley (1983). The effect of primary-school quality on academic achievement across twenty-nine high-and low-income countries. *American Journal of Sociology*, 88(6), 1162-1194.
- Klingele, William E. y Billie Kay Warrick (1990). Influence of cost and demographic factors on reading achievement. *The Journal of Educational Research*, 83(5), 279-282.

- Kurki, Anja; Andrea Boyle y Daniel K. Aladjem (2005). *Beyond free lunch: alternative poverty measures in educational research and program evaluation*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, Montreal, Canada.
- Littell, Julia H.; Jacqueline Corcoran y Vijayan Pillai (2008). *Systematic reviews and meta-analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Santiago de Chile: UNESCO. (\*)
- López, Florencia (2014). *Socio-economic status and early childhood cognitive skills: is Latin America different? Nivel socioeconómico y habilidades cognitivas en la infancia temprana: ¿América Latina es diferente?* Documento de Trabajo, 127. Oxford: Young Lives. (\*)
- Marx, Karl (1946) [1867]. *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. Trad. de W. Robles de la 4ta edición alemana (1890). México: Fondo de Cultura Económica.
- Miranda, Liliana (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En Martín Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 11-39). Lima: GRADE. (\*)
- Muñoz, Marco A. y Dena Dossett (2014). Equity and excellence: the effect of school and sociodemographic variables on student achievement. *Journal of School Leadership*, 11(2), 120-134
- Nonoyama-Tarumi, Yuko y J. Douglas Willms (2010). The relative and absolute risks of disadvantaged family background and low levels of school resources on student literacy. *Economics of Education Review*, 29(2), 214-224.
- Nunnally, Jum C. e Ira J. Bernstein (1995). *Teoría psicométrica*. Madrid: McGraw.

- OCDE (2013). *PISA 2012 results: excellence through equity. Giving every student the chance to succeed*. Vol. II. París: OCDE.
- OCDE (2010). *PISA 2009 results: overcoming social background. Equity in learning opportunities and outcomes*. Vol. II. París: OCDE.
- OCDE (2007). *PISA 2006 science competencies for tomorrow's world*. Vol. II. París: OCDE.
- OCDE (2004). *Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003*. París: OCDE.
- OCDE (2001). *Literacy skills for the world of tomorrow: further results from PISA 2000*. París: OCDE.
- Parsons, Talcott (1967). *Sociological theory and modern society*. New York: Free Press.
- Pink, Brian (2011). *Socio-economic indexes for areas (SEIFA)*. Technical Paper. Belconnen: Australian Bureau of Statistics.
- Plowden Committee (1967). *Children and their primary schools*. London: HMSO.
- Raudenbush, Stephen y Anthony S. Bryk (1986). A hierarchical model for studying school effects. *Sociology of Education*, 59(1), 1-17.
- Rodríguez, José y Silvana Vargas (Eds.) (2002). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas Crecer 1998*. Documento de Trabajo, 13. Lima: Ministerio de Educación. Programa MECEP.
- Sánchez, Alan (2009). *Early nutrition and cognitive achievement in pre-school children in Peru*. Documento de Trabajo, 57. Lima: Niños del Milenio. (\*)
- Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de Chile (2012). *Metodología de construcción de grupos socioeconómicos*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Sirin, Selcuk R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: a meta-analytic review of research. *Review of Educational Research*, 75(3), 417-453.

- Sorensen, Aage B. (1994). The basic concepts of stratification research: class, status, and power. En David B. Grusky (Ed.). *Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective* (pp. 229-241). Boulder: Westview.
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2003). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación-Producción de textos: resultados de la Evaluación Nacional 2001. Cuarto y sexto grados de primaria, cuarto grado de secundaria*. Documento de Trabajo, 5. Lima: Ministerio de Educación. UMC.
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2004a). *Factores asociados al rendimiento estudiantil: resultados de la evaluación nacional 2001*. Documento de Trabajo, 9. Lima: Ministerio de Educación. UMC. (\*)
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2004b). *Una aproximación a la alfabetización matemática y científica de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú en la evaluación internacional PISA*. Documento de Trabajo, 10. Lima: Ministerio de Educación. UMC. (\*)
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2004c). *Las oportunidades de aprendizaje en matemática: un estudio para 4° de secundaria*. Boletín, 26. Lima: Ministerio de Educación. UMC. (\*)
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2006). *¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de sus estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la Evaluación Nacional 2004*. Documento de Trabajo, 21. Lima: Ministerio de Educación. UMC. (\*)
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2013). *Estudio de educación inicial: un acercamiento a los aprendizajes de las niñas y los niños de cinco años de edad*. Informe de Resultados. Lima: Ministerio de Educación. UMC. (\*)

- UNESCO (2000). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica. Segundo informe, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Valdivia, Patricia (2003). *El efecto de la escuela privada sobre el rendimiento estudiantil*. Tesis de maestría. Pontificia Universidad de Santiago de Chile. (\*)
- Vegas, Emiliana (2002). *School choice, student performance, and teacher and school characteristics: the chilean case*. Police Research Working Paper, 2833. Washington, DC: World Bank.
- Weber, Max (1947) [1924]. *The theory of social and economic organization*. Translated by AM Henderson and T. Parsons. Illinois: Free Press.
- White, Karl R. (1982). The relation between socioeconomic status and academic achievement. *Psychological Bulletin*, 91(3), 461-481.
- Wright, Erik Olin (1980). Varieties of marxist conceptions of class structure. *Politics and Society*, 9(3), 328-333.

Anexo 1. Resumen de los estudios incluidos

Cuadro A-1

Descripción de los estudios incluidos en el metaanálisis

N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
1	Cueto y Chinen	2000	Pruebas de memoria, códigos, aritmética y lectura	Educación de la madre		No	Primaria	Documento de trabajo	n. e. (4)
2	Cueto	2000	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Educación de la madre		No	Secundaria	Documento de trabajo	n. e. (4)
3	Benavides	2002	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	a) Número de activos b) Acceso a servicios c) Nivel educativo de los padres	Sí	Primaria	Documento de trabajo	+ (2)
4	Cueto, Ramírez, León y Pain	2003	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	a) Bienes del hogar b) Características de la vivienda c) Luz eléctrica	No	Primaria	Documento de trabajo	+ (6)
5	Valdivia	2003	Pruebas de rendimiento en lenguaje y matemática	Índice socioeconómico	a) Características físicas de la vivienda b) Acceso a servicios públicos c) Posesión de bienes	No	Primaria	Tesis	+ (8)



► N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
6	Caro	2003	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	a) Número de activos b) Acceso a servicios c) Nivel educativo de los padres	Sí	Secundaria	Capítulo en libro	+ (4)
7	Caro, Espinoza, Montané y Tam	2004	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora	Educación del padre Educación de la madre Estatus ocupacional de los padres Índice socioeconómico	a) Número de activos b) Acceso a servicios c) Nivel educativo de los padres	Sí	Secundaria	Documento de trabajo	+ (3) n. s. (1)
8	UMC	2004a	Pruebas de rendimiento en lógico-matemática	Índice socioeconómico y cultural del hogar	a) Características físicas de la vivienda b) Acceso a servicios públicos c) Posesión de bienes d) Escolaridad del padre y de la madre	Sí	Primaria	Documento de trabajo	+ (4)
9	Agüero, León y Cueto	2004	Pruebas de rendimiento en comunicación integral y lógico-matemática	Educación del padre Educación de la madre		No	Primaria	Artículo de investigación	+ (6) n.n.(10)

► N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
10	UMC (Asmad, Palomino, Tam y Zambrano)	2004b	Pruebas de rendimiento en matemática y ciencias	Índice socioeconómico	a) Características físicas de la vivienda b) Acceso a servicios públicos c) Posesión de bienes d) Escolaridad del padre y de la madre	Sí	Secundaria	Documento de trabajo	+ (2) n. s. (2)
11	UMC (Zambrano)	2004c	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico	a) Número de activos b) Acceso a servicios c) Nivel educativo de los padres	Sí	Secundaria	Boletín	+ (2)
12	Cueto y Secada	2004	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Educación del jefe de hogar		No	Primaria	Capítulo en libro	+ (2)
13	UMC	2006	Pruebas de rendimiento en lógico-matemática	Índice socioeconómico y cultural del hogar	a) Características físicas de la vivienda b) Acceso a servicios públicos c) Posesión de bienes d) Escolaridad del padre y de la madre	Sí	Primaria	Documento de trabajo	+ (4)
14	Cueto, Ramírez, León y Azañedo	2006	Pruebas de rendimiento en comunicación integral	Índice socioeconómico	a) Número de peronas por habitación b) Número de activos del hogar c) Servicios básicos	Sí	Primaria	Capítulo en libro	+ (2) n. s. (2)

► N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
15	Carrasco	2007	Pruebas de rendimiento en matemática	Índice socioeconómico y cultural de las familias	a) Nivel ocupacional de los padres b) Nivel educativo de los padres c) Posesiones del hogar	Sí	Secundaria	Artículo de investigación	+ (1)
16	Miranda	2008	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora	Índice socioeconómico y cultural del hogar	a) Características físicas de la vivienda b) Acceso a servicios públicos c) Posesión de bienes d) Escolaridad del padre y de la madre	Sí	Primaria	Documento de trabajo	+ (2)
17	Sánchez	2009	Prueba de vocabulario en imágenes de Peabody (PPVT, por sus siglas en inglés)	Educación de la madre		No	Primaria	Documento de trabajo	+ (6)
18	Duarte, Bos y Moreno	2010	Prueba de matemática y lenguaje	Índice socioeconómico y cultural	a) Educación de los padres b) Características de la vivienda c) Acceso a servicios públicos e) Acceso de la familia a bienes culturales	Sí	Primaria	Documento de trabajo	+ (6)

► N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
19	Cueto, Guerrero, León, Zevallos y Sugimaru	2010	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Índice socioeconómico	a) Hacimientos b) Nivel educativo del jefe de hogar c) Acceso a servicios d) Trabajo del padre de familia o jefe de hogar	Sí	Secundaria	Documento de trabajo	+ (1) n. s. (3)
20	LLECE	2010	Pruebas de rendimiento en matemática, ciencias y lectura	Índice socioeconómico y cultural	a) Nivel educativo de los padres b) Material de los pisos de la vivienda c) Servicios de la vivienda d) Bienes disponibles en el hogar e) Número de libros en casa	Sí	Primaria	Documento de trabajo	+ (10)
21	Beltrán y Seinfeld	2011	Pruebas de rendimiento en matemática y comprensión de textos	Educación del jefe del hogar		No	Primaria	Documento de trabajo	+ (2)
22	Basurto y González	2011	Pruebas de rendimiento en comunicación integral y lógico-matemática	Educación de la madre		No	Primaria	Capítulo en libro	+ (4)

N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
23	UMC	2013	Pruebas de rendimiento en comunicación integral y lógico-matemática	Índice socioeconómico	a) Posesión de bienes b) Acceso a servicios en el hogar c) Nivel educativo d) Ocupación de ambos padres	Sí	Inicial	Informe de resultados	+ (3)
24	Guadalupe, León y Cueto	2013	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Índice socioeconómico	a) Características físicas de la vivienda b) Acceso a servicios públicos c) Posesión de bienes	Sí	Primaria	Artículo de investigación	- (1) + (2)
25	Freire y Miranda	2014	Pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemática	Índice de bienestar	a) Índice de calidad de la vivienda b) Índice de bienes de consumo duraderos c) Índice de servicios básicos en la vivienda	No	Primaria	Artículo de investigación	+ (1) n. s. (1)
26	López	2014	Prueba de vocabulario en imágenes de Peabody (PPVT, por sus siglas en inglés)	Nivel de ingresos de la familia	a) Índice de calidad de la vivienda b) Índice de bienes de consumo c) Índice de servicios básicos en la vivienda	No	Inicial y primaria	Documento de trabajo	+ (4)

► N.º	Autor	Año	Variables resultado	Medida(s) de NSE	Composición del índice	Incluye medida agregada	Nivel	Tipo de publicación	Efecto* (+/-)
27	Arteaga y Glewwe	2014	PPVT y matemática	Índice de bienestar	a) Índice de calidad de la vivienda b) Índice de bienes de consumo c) Índice de servicios básicos en la vivienda	No	Primaria	Documento de trabajo	+ (2) n.s. (6)
28	Cueto y otros	2014	Matemática	Índice de bienestar	a) Índice de calidad de la vivienda b) Índice de bienes de consumo duraderos c) Índice de servicios básicos en vivienda	No	Primaria	Artículo de investigación	n. s. (1)

## Anexo 2. Tamaño de los efectos por estudio asumiendo efectos fijos

### Cuadro A-2

#### Tamaño de los efectos para cada estudio incluido en los análisis

	Efectos fijos				Efectos aleatorios			
	ES	Intervalo de confianza		% peso	ES	Intervalo de confianza		% peso
		Inf.	Sup.			Inf.	Sup.	
Caro y otros 2004	0,010	-0,019	0,040	1,160	0,010	-0,019	0,040	1,330
Caro y otros 2004	0,029	0,000	0,059	1,160	0,029	0,000	0,059	1,330
Caro y otros 2004	0,029	0,000	0,059	1,160	0,029	0,000	0,059	1,330
UMC 2006	0,051	0,033	0,070	2,920	0,051	0,033	0,070	1,610
UMC 2006	0,059	0,040	0,077	2,920	0,059	0,040	0,077	1,610
Agüero y otros 2004	0,016	-0,003	0,035	2,780	0,016	-0,003	0,035	1,590
Agüero y otros 2004	0,014	-0,005	0,033	2,780	0,014	-0,005	0,033	1,590
Agüero y otros 2004	0,034	0,015	0,053	2,780	0,034	0,015	0,053	1,590
Agüero y otros 2004	0,036	0,017	0,055	2,780	0,036	0,017	0,055	1,590
Agüero y otros 2004	0,012	-0,007	0,031	2,780	0,012	-0,007	0,031	1,590
Agüero y otros 2004	0,008	-0,011	0,027	2,780	0,008	-0,011	0,027	1,590
Agüero y otros 2004	0,032	0,013	0,051	2,780	0,032	0,013	0,051	1,590
Agüero y otros 2004	0,028	0,009	0,047	2,780	0,028	0,009	0,047	1,590
Agüero y otros 2004	0,015	-0,014	0,044	1,200	0,015	-0,014	0,044	1,340
Agüero y otros 2004	0,006	-0,023	0,035	1,200	0,006	-0,023	0,035	1,340
Agüero y otros 2004	0,014	-0,015	0,043	1,200	0,014	-0,015	0,043	1,340
Agüero y otros 2004	0,035	0,006	0,064	1,200	0,035	0,006	0,064	1,340
Agüero y otros 2004	0,035	0,006	0,064	1,200	0,035	0,006	0,064	1,340
Agüero y otros 2004	0,017	-0,012	0,046	1,200	0,017	-0,012	0,046	1,340
Agüero y otros 2004	0,021	-0,008	0,050	1,200	0,021	-0,008	0,050	1,340
Agüero y otros 2004	0,007	-0,022	0,036	1,200	0,007	-0,022	0,036	1,340
UMC 2004b	0,010	-0,019	0,040	1,160	0,010	-0,019	0,040	1,330
UMC 2004b	0,010	-0,019	0,040	1,160	0,010	-0,019	0,040	1,330
Beltrán y otros 2011	0,031	0,007	0,054	1,850	0,031	0,007	0,054	1,490
Beltrán y otros 2011	0,031	0,007	0,054	1,850	0,031	0,007	0,054	1,490
Cueto y otros 2010	0,121	-0,005	0,247	0,060	0,121	-0,005	0,247	0,220
Cueto y otros 2010	0,052	-0,074	0,178	0,060	0,052	-0,074	0,178	0,220
Miranda 2008	0,059	0,040	0,077	2,920	0,059	0,040	0,077	1,610
Sánchez 2009	0,053	0,007	0,098	0,490	0,053	0,007	0,098	0,950
Sánchez 2009	0,123	0,078	0,168	0,490	0,123	0,078	0,168	0,950
Sánchez 2009	0,107	0,061	0,152	0,490	0,107	0,061	0,152	0,950
Sánchez 2009	0,058	0,009	0,107	0,420	0,058	0,009	0,107	0,880
Sánchez 2009	0,121	0,072	0,170	0,420	0,121	0,072	0,170	0,880
Sánchez 2009	0,094	0,045	0,143	0,420	0,094	0,045	0,143	0,880
UMC 2013	0,128	0,092	0,163	0,790	0,128	0,092	0,163	1,160
UMC 2013	0,043	0,007	0,078	0,790	0,043	0,007	0,078	1,160
UMC 2004a	0,026	0,000	0,052	1,500	0,026	0,000	0,052	1,420
UMC 2004a	0,026	0,000	0,052	1,500	0,026	0,000	0,052	1,420
UMC 2004a	0,006	-0,011	0,023	3,520	0,006	-0,011	0,023	1,640
UMC 2004a	0,006	-0,011	0,023	3,520	0,006	-0,011	0,023	1,640
Cueto y otros 2000	0,008	-0,073	0,089	0,150	0,008	-0,073	0,089	0,460

	Efectos fijos				Efectos aleatorios			
	ES	Intervalo de confianza		% peso	ES	Intervalo de confianza		% peso
		Inf.	Sup.			Inf.	Sup.	
Cueto y otros 2000	0,017	-0,064	0,098	0,150	0,017	-0,064	0,098	0,460
Cueto y otros 2000	0,010	-0,071	0,091	0,150	0,010	-0,071	0,091	0,460
Cueto y otros 2000	0,062	-0,019	0,143	0,150	0,062	-0,019	0,143	0,460
Cueto y otros 2000	0,035	-0,046	0,116	0,150	0,035	-0,046	0,116	0,460
Cueto y otros 2000	0,028	-0,052	0,109	0,150	0,028	-0,052	0,109	0,460
Cueto y otros 2000	0,008	-0,073	0,089	0,150	0,008	-0,073	0,089	0,460
Cueto y otros 2000	0,017	-0,064	0,097	0,150	0,017	-0,064	0,097	0,460
Cueto 2000	0,011	-0,088	0,109	0,100	0,011	-0,088	0,109	0,330
Cueto 2000	0,068	-0,031	0,166	0,100	0,068	-0,031	0,166	0,330
Cueto 2000	0,073	-0,022	0,168	0,110	0,073	-0,022	0,168	0,360
Cueto 2000	0,013	-0,082	0,109	0,110	0,013	-0,082	0,109	0,360
Benavides 2002	0,017	0,000	0,035	3,370	0,017	0,000	0,035	1,640
Cueto y otros 2003	0,089	-0,029	0,208	0,070	0,089	-0,029	0,208	0,250
Cueto y otros 2003	0,099	-0,019	0,218	0,070	0,099	-0,019	0,218	0,250
UMC 2004c	0,016	-0,001	0,034	3,280	0,016	-0,001	0,034	1,630
Cueto y otros 2004	0,057	-0,014	0,127	0,200	0,057	-0,014	0,127	0,560
Cueto y otros 2004	0,040	-0,031	0,110	0,200	0,040	-0,031	0,110	0,560
Valdivia 2003	0,111	0,056	0,165	0,340	0,111	0,056	0,165	0,780
Valdivia 2003	0,128	0,076	0,180	0,380	0,128	0,076	0,180	0,830
Valdivia 2003	0,111	0,037	0,184	0,190	0,111	0,037	0,184	0,530
Valdivia 2003	0,081	0,029	0,133	0,370	0,081	0,029	0,133	0,820
Valdivia 2003	0,039	-0,037	0,115	0,170	0,039	-0,037	0,115	0,500
Valdivia 2003	0,037	-0,038	0,112	0,180	0,037	-0,038	0,112	0,520
Valdivia 2003	0,068	-0,005	0,141	0,190	0,068	-0,005	0,141	0,530
Valdivia 2003	0,079	0,028	0,131	0,380	0,079	0,028	0,131	0,830
Cueto y otros 2006	0,012	-0,040	0,064	0,370	0,012	-0,040	0,064	0,820
Cueto y otros 2006	0,012	-0,040	0,064	0,370	0,012	-0,040	0,064	0,820
Cueto y otros 2006	0,082	0,030	0,134	0,370	0,082	0,030	0,134	0,820
Cueto y otros 2006	0,082	0,030	0,134	0,370	0,082	0,030	0,134	0,820
Basurto y otros 2011	0,032	-0,004	0,067	0,790	0,032	-0,004	0,067	1,170
Basurto y otros 2011	0,040	0,004	0,076	0,790	0,040	0,004	0,076	1,170
Basurto y otros 2011	0,060	0,007	0,112	0,370	0,060	0,007	0,112	0,810
Basurto y otros 2011	0,051	-0,001	0,104	0,370	0,051	-0,001	0,104	0,810
Freire y otros 2014	0,057	-0,033	0,148	0,120	0,057	-0,033	0,148	0,380
Freire y otros 2014	0,096	0,007	0,184	0,130	0,096	0,007	0,184	0,400
López 2014	0,168	0,121	0,215	0,460	0,168	0,121	0,215	0,920
López 2014	0,130	0,083	0,177	0,460	0,130	0,083	0,177	0,920
López 2014	0,147	0,097	0,196	0,410	0,147	0,097	0,196	0,870
López 2014	0,120	0,070	0,169	0,410	0,120	0,070	0,169	0,870
Arteaga y otros 2014	0,028	-0,066	0,122	0,110	0,028	-0,066	0,122	0,360
Arteaga y otros 2014	0,024	-0,032	0,081	0,320	0,024	-0,032	0,081	0,750
Arteaga y otros 2014	0,072	-0,022	0,166	0,110	0,072	-0,022	0,166	0,360
Arteaga y otros 2014	0,087	0,031	0,144	0,320	0,087	0,031	0,144	0,750
Arteaga y otros 2014	0,026	-0,068	0,121	0,110	0,026	-0,068	0,121	0,360
Arteaga y otros 2014	0,024	-0,033	0,081	0,310	0,024	-0,033	0,081	0,740
Arteaga y otros 2014	0,066	-0,028	0,161	0,110	0,066	-0,028	0,161	0,360
Arteaga y otros 2014	0,056	0,000	0,113	0,310	0,056	0,000	0,113	0,740
LLECE 2010	0,029	0,000	0,058	1,220	0,029	0,000	0,058	1,340
LLECE 2010	0,029	0,000	0,058	1,180	0,029	0,000	0,058	1,330



	Efectos fijos				Efectos aleatorios			
	ES	Intervalo de confianza		% peso	ES	Intervalo de confianza		% peso
		Inf.	Sup.			Inf.	Sup.	
LLECE 2010	0,028	0,000	0,057	1,250	0,028	0,000	0,057	1,350
LLECE 2010	0,029	0,000	0,058	1,210	0,029	0,000	0,058	1,340
LLECE 2010	0,029	0,000	0,058	1,200	0,029	0,000	0,058	1,340
Caro 2003	0,031	-0,006	0,069	0,730	0,031	-0,006	0,069	1,130
Caro 2003	0,028	0,000	0,056	1,280	0,028	0,000	0,056	1,360
Guadalupe y otros 2013	0,022	0,002	0,041	2,630	0,022	0,002	0,041	1,580
Guadalupe y otros 2013	0,003	-0,017	0,023	2,510	0,003	-0,017	0,023	1,570
Cueto y otros 2014	0,155	-0,046	0,356	0,020	0,155	-0,046	0,356	0,090
Duarte y otros 2010	0,037	0,009	0,066	1,250	0,037	0,009	0,066	1,350
Duarte y otros 2010	0,049	0,020	0,078	1,200	0,049	0,020	0,078	1,340
Duarte y otros 2010	0,049	0,020	0,078	1,180	0,049	0,020	0,078	1,330
<b>I-V pooled ES</b>	<b>0,033</b>	<b>0,029</b>	<b>0,036</b>	<b>100,000</b>	<b>0,042</b>	<b>0,035</b>	<b>0,048</b>	<b>100,000</b>

### Anexo 3. Los modelos de efectos fijos y aleatorios para estimar el tamaño del efecto promedio entre estudios

#### *Modelo de efectos fijos*

En el modelo de efectos fijos, las diferencias entre los tamaños del efecto de los diferentes estudios se deben a la varianza intraestudio  $V(T_i)$ , siendo  $T_i$  el  $i$ -ésimo ( $i = 1, \dots, k$ ) tamaño del efecto<sup>23</sup> de un conjunto de  $k$  tamaños de efectos independientes. Para el caso de modelos de efectos fijos, se asume un efecto poblacional o global fijo,  $\theta$ , y un término de error aleatorio,  $\varepsilon_i$ .

$$T_i = \theta + \varepsilon_i$$

Este efecto poblacional se estima como un promedio ponderado de los efectos individuales de cada estudio:

$$\hat{T} = \frac{\sum_{i=1}^k w_i T_i}{\sum_{i=1}^k w_i}$$

23  $T_i$  se entiende como el tamaño de efecto en cualquiera de sus formas (diferencia promedio estandarizada, odds ratio, coeficiente de regresión, etcétera).

Donde  $w_i$  son obtenidos del inverso de la varianza de la estimación  $T_i$ :

$$w_i = \frac{1}{\text{Var}(T_i)}$$

Asimismo, la varianza del tamaño del efecto medio está dada de la siguiente manera:

$$\text{Var}(\hat{T}) = \frac{1}{\sum_{i=1}^k w_i}$$

Si asumimos que  $\hat{T}$  sigue una distribución normal, entonces podemos calcular el intervalo de confianza:

$$\hat{T} \pm 1,96 * \sqrt{\text{Var}(\hat{T})}$$

### *Modelo de efectos aleatorios*

En el modelo de efectos aleatorios, el efecto  $T^*_i$  está compuesto por tres términos:

$$T^*_i = \mu + \varepsilon_i + \zeta_i$$

Donde  $\mu$  es el efecto real promedio,  $\varepsilon_i$  es la variación intraestudios y  $\zeta_i$  es la variación interestudios que sigue una distribución normal ( $N(0, \tau^2)$ ).

Al igual que en el caso de efectos fijos, el efecto global se estima como un promedio ponderado de los estimadores de cada estudio:

$$\hat{T}^* = \frac{\sum_{i=1}^k w_i^* T_i}{\sum_{i=1}^k w_i^*}$$

Pero la ponderación  $w_i^*$ , para este tipo de modelo, se calcula como el inverso de la suma de la varianza de intraestudio y la varianza interestudio:

$$w_i^* = \frac{1}{\text{Var}(T_i) + \tau^2}$$

Y la varianza del tamaño del efecto medio es la siguiente:

$$\text{Var}(\hat{T}^*) = \frac{1}{\sum_{i=1}^k w_{i^*}}$$

Del mismo modo que en el modelo de efectos fijos, si asumimos que  $\hat{T}^*$  sigue una distribución normal, entonces podemos calcular el intervalo de confianza:

$$\hat{T}^* \pm 1,96 * \sqrt{\text{Var}(\hat{T}^*)}$$

**Anexo 4. Análisis de regresión**

Coeficientes estimados de la metarregresión para el efecto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento por nivel de análisis.

	Nivel individual		
	z	se (z)	
<i>Efecto promedio</i>	0,04	(0,02)	*
<i>Área evaluada (ref. comunicación)</i>			
Matemática	0,00	(0,00)	
<i>Nivel educativo (ref. secundaria)</i>			
Inicial	0,05	(0,02)	**
Primaria	0,01	(0,01)	+
<i>Tipo de muestra (ref. estudio de caso)</i>			
Representativa	-0,01	(0,01)	
<i>Metodología (ref. HLM)</i>			
Otra	0,00	(0,01)	
<i>Quinquenio (ref. 2010-2014)</i>			
2000-2004	-0,01	(0,01)	
2005-2009	0,02	(0,01)	+
Observaciones	95		
Estudios	26		
R-cuadrado	0,44		

\*\*\*p < 0,001, \*\*p < 0,01, \*p < 0,05, + p < 0,10  
Nota: Se corrigieron los errores estándar tomando en cuenta la agrupación de los efectos estimados por estudio. Asimismo, se usó como peso para todas las observaciones la inversa del error estándar (se) de cada efecto estimado al cuadrado.

## CAPÍTULO 4

# ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ: AVANCES Y RETOS PENDIENTES

*Gabriela Guerrero y Flavia Demarini<sup>1</sup>*

### Resumen

Los primeros años de vida son fundamentales. Sin embargo, no todos los niños están expuestos a experiencias tempranas que les permitan alcanzar su máximo potencial de desarrollo. Cuando ingresan a la educación primaria, ya son evidentes las brechas en cuanto al nivel de desarrollo entre niños de diferente nivel socioeconómico. Los programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) tienen por objetivo promover el desarrollo óptimo de los niños, brindándoles una atención integral que abarca nutrición, higiene y promoción del desarrollo cognitivo y socioafectivo; estos programas suelen tener un efecto preventivo y compensador de las desigualdades educativas y sociales.

Este texto revisa los principales modelos de AEPI a la luz de la evidencia internacional y nacional disponible acerca de su efectividad. Durante las últimas décadas, la AEPI ha progresado mucho en el país. Destacan, como aspectos positivos, el reconocimiento de la primera infancia como una prioridad del Estado en varios documentos de política vigentes, así como el incremento en las tasas de cobertura en educación inicial, sobre todo en el caso de niños de 4 y 5 años, y el hecho de que esto se haya logrado sin que actualmente se observen brechas de género.

---

1 Agradecemos el valioso apoyo de Miguel Figallo en el procesamiento de los datos del Censo Escolar y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) presentados en este capítulo. También agradecemos a Maribel Cormack y César Vigo, con quienes tuvimos interesantes conversaciones sobre la historia de la educación inicial en el país mientras escribíamos este texto. Nuestro agradecimiento, asimismo, a los especialistas de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) del Ministerio de Educación (MINEDU) que compartieron con nosotras información actual sobre el proceso de reconversión de programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) a instituciones educativas de inicial (IEI) descrito al final de este capítulo.

Para seguir mejorando, se propone la necesidad de hacer frente a tres retos: la ampliación del acceso a programas AEPI de calidad para niños de 0 a 2 años, la mejora de la calidad de la oferta de educación inicial para niños de 3 a 5 años, y la implementación de un sistema de evaluación del desarrollo infantil a nivel nacional.

## Introducción

Los primeros años de vida son fundamentales. Durante ese periodo, el cerebro se desarrolla más rápido que nunca y se estima que cada segundo se forman 700 nuevas conexiones neuronales (Shonkoff y otros 2009). A los 3 años de edad, el cerebro de un niño es dos veces más activo que el de un adulto (Brotherson 2009). Los dos factores críticos para el desarrollo del cerebro de un niño son las experiencias tempranas, y la interacción con el ambiente físico y social que lo rodea.

Sin embargo, no todos los niños<sup>2</sup> están expuestos a experiencias tempranas que les permitan alcanzar su máximo potencial de desarrollo durante esta etapa de su vida. Cuando ingresan a la educación primaria, a los 6 años, ya son evidentes las brechas en cuanto al nivel de desarrollo entre niños de bajo nivel socioeconómico y sus pares de mejor nivel socioeconómico. La evaluación realizada por el Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI)<sup>3</sup> identifica que cuando un niño ubicado en el quintil más bajo del índice de riqueza cumple 5 años, su desarrollo está detrás del de sus pares ubicados en el quintil más alto por 2 meses en la dimensión cognitiva, 9 meses en la motricidad, y 16 meses en lenguaje y comunicación (Verdisco y otros 2015).

Estas diferencias tempranas, relacionadas con el nivel socioeconómico y la estimulación brindada por los padres en el hogar, se vuelven más marcadas

---

2 Para facilitar la lectura del capítulo, se usan las palabras *niño* o *niños* para referirse a niñas y niños, sin que esto constituya una omisión o discriminación de género.

3 Proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en cuatro países de la región: Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú.

cuando los niños tienen experiencias tempranas de escolaridad (antes de la primaria). La acumulación de estas diferencias iniciales conduce a que los niños tengan diversos niveles de preparación para afrontar las demandas escolares. Desde edades tempranas, se produce una brecha que empieza a generar diferencias en el desarrollo ulterior de los niños (Myers 1992, Paris y otros 2006).

Dado que los primeros años de vida de los niños marcan su futuro, es importante invertir en ellos para lograr un desarrollo integral. Los programas o servicios orientados a promover el desarrollo infantil temprano ofrecen un abanico amplio de formas de apoyo a los niños y sus familias en diferentes áreas: salud y nutrición —por ejemplo, servicios de vacunación, promoción de la lactancia materna, suplementación nutricional, entre otros—, protección social —por ejemplo, programas de registro de nacimiento o programas orientados a reducir el abuso infantil y la negligencia—, bienestar —por ejemplo, programas de transferencias condicionadas—, y aprendizaje temprano y educación —por ejemplo, programas de crianza o programas de educación inicial— (Britto, Yoshikawa y Boller 2011).

Este capítulo está enfocado en los programas educativos orientados a la primera infancia. Tal como señala la UNESCO, el aprendizaje comienza desde el nacimiento, y el componente educativo durante la primera infancia es fundamental, dado su efecto preventivo y compensador de las dificultades de aprendizaje y desarrollo, así como de las desigualdades educativas y sociales (UNESCO 2010: 27).

El objetivo de este capítulo es brindar un panorama de la AEPI en el Perú, a partir de la revisión de los principales programas dirigidos a niños menores de 6 años. El capítulo incluye una revisión de los principales modelos de AEPI a la luz de la evidencia internacional y nacional disponible acerca de su efectividad. Aunque la primera infancia involucra la etapa del desarrollo que va desde el momento de la gestación hasta la culminación de la educación inicial —agrupa a niños entre 0 y 6 años de edad—, el principal foco de atención de los programas de AEPI ha estado puesto en los años inmediatamente anteriores al ingreso a la educación primaria —3 a 5 años

de edad—. Sin embargo, los programas para la infancia más temprana —0 a 2 años de edad— son igualmente cruciales. Este capítulo se enfoca en ambos grupos de edad.

El texto está organizado en cuatro secciones, además de la introducción. En la primera se revisan los principales modelos de atención educativa a la primera infancia y la evidencia internacional acerca de ellos. La segunda presenta los principales programas educativos orientados a niños menores de 6 años en el país y en la tercera se revisa la evidencia disponible acerca de su efectividad. Finalmente, la sección 4 ofrece las conclusiones del capítulo, así como recomendaciones de política orientadas a mejorar la educación de la primera infancia en el país.

## **1. Modelos de AEPI<sup>4</sup>**

Los programas de AEPI promueven el desarrollo óptimo de los niños. Para lograr dicho fin, los atienden de manera integral, preocupándose por su nutrición, higiene, desarrollo cognitivo, social y afectivo desde que nacen hasta que ingresan a la escuela (UNESCO 2006). Los programas de AEPI se destinan a dos grupos de edad: los dirigidos a niños menores de 3 años y los dirigidos a niños de 3 a 6 años, edad en la que suelen ingresar a la educación primaria.

Los programas dirigidos a niños menores de 3 años pueden clasificarse principalmente en dos tipos, según su forma de entrega: a) programas basados en centros y b) programas basados en el hogar (Myers 1993, UNESCO 2006, Engle y otros 2007).<sup>5</sup>

Los programas basados en centros se caracterizan por trabajar directamente con los niños. Aquí se encuentran los centros de cuidado de

---

<sup>4</sup> Esta sección del capítulo está basada en Guerrero y León (2011).

<sup>5</sup> Este acápite está enfocado en presentar los dos principales modelos de atención para programas AEPI: basados en centro y basados en el hogar. Cabe reconocer, sin embargo, que existen alternativas adicionales de programas orientados a la primera infancia, como por ejemplo programas de educación temprana a través de medios indirectos como la radio o la televisión. Su revisión escapa al foco de este capítulo, que está centrado en los modelos de atención que han predominado en el país.

menores, como, por ejemplo, las cunas. Los niños suelen estar organizados en grupos según algún criterio —edad, por ejemplo— y, por lo general, son atendidos por profesionales de la educación o de la salud. Los programas basados en centros pueden ser formales (escolarizados) cuando son atendidos por profesionales o no formales (no escolarizados), también llamados comunitarios, cuando el cuidado y la atención de los niños está a cargo de una persona de la misma comunidad que no cuenta con formación profesional —aunque en la mayoría de los casos esta persona es supervisada por un profesional—. El trabajo con paraprofesionales o miembros de la comunidad es menos costoso y también puede tener resultados positivos (Peacock y otros 2013).

En el caso de los programas basados en el hogar, se trabaja directamente con los padres buscando mejorar sus prácticas de crianza. Esto se logra mediante visitas al hogar y/o sesiones grupales —en algún centro comunitario— en las que los padres reciben información teórica y práctica que les permita enriquecer sus interacciones con sus hijos, de tal manera que puedan brindarles una atención adecuada y mejores oportunidades de desarrollo. Es una oportunidad para involucrar a toda la familia, brindar un servicio personalizado, permitir al visitante observar el ambiente y, de este modo, reconocer las necesidades propias de la familia y crear un vínculo con ella (McDonald, Moore y Goldfeld 2012). Algunas visitas pueden incluir asesoría en seguridad, provisión de materiales para usar con los niños o el modelado de interacciones positivas con el niño por el visitador (Sweet y Appelbaum 2004, Boller y otros 2010).

Generalmente, en esta modalidad los programas comienzan en la etapa del embarazo y duran hasta que el niño tiene 2 años, pero también se pueden prolongar hasta los 5 o 6 años de edad (Kotliarenco y otros 2010). La frecuencia de las visitas o reuniones va a depender de las necesidades de los niños y las familias, y puede variar entre una vez por semana y una vez al mes. Esta modalidad puede ser llevada a cabo por un profesional de la salud —tradicionalmente enfermeras—, un profesional de las ciencias sociales —como un psicólogo o trabajador social— o una persona de la



comunidad —no profesional— capacitada para esa tarea. Este es un tema controversial, pues los programas con más efectividad son aquellos atendidos por profesionales; sin embargo, los costos de estos trabajadores pueden ser muy altos.

Los programas AEPI dirigidos a niños de 3 a 5 años están basados en centros y se distinguen dos modalidades: programas formales o escolarizados y programas no formales o no escolarizados. En la modalidad escolarizada

se ubican los modelos clásicos de atención que pueden funcionar en establecimientos específicos para tal fin o en aulas dentro de las escuelas de educación básica. Esta modalidad de atención está a cargo de docentes y sus actividades se ajustan a un currículo, regulaciones y orientaciones de carácter nacional. El tipo de atención que se otorga cubre generalmente áreas relacionadas con necesidades básicas, tales como alimentación, salud y cuidado físico, junto con las propiamente educativas (UNESCO 2010: 30).

Por otro lado, los programas no escolarizados son:

Aquellos que se desarrollan en ámbitos no escolarizados y tienen una mayor flexibilidad en su organización y funcionamiento [...]. Estos programas suelen ser más variados y no necesariamente se ajustan a una pauta curricular general, suelen estar a cargo de promotores o voluntarios, agentes comunales, madres y padres, que generalmente tienen estudios de primaria o secundaria. Estos agentes educativos que son partícipes de la cultura, valores y costumbres del lugar donde se desarrolla el programa, pueden brindar una atención y educación culturalmente pertinente a los niños y niñas, pero también se encuentran situaciones de aculturización en las que se aplican modelos simplistas que están lejos de brindar una educación inicial potente y actualizada. Estas modalidades no formales se dirigen también de forma especial a los grupos en situación de desventaja y de zonas rurales o dispersas (UNESCO 2010: 30-31).

### ***1.1. Evidencia internacional sobre la efectividad de esos modelos***

Durante mucho tiempo, la principal fuente de evidencia acerca de la efectividad de intervenciones en la primera infancia fueron estudios provenientes de Estados Unidos, realizados con el fin de evaluar, utilizando diseños experimentales o cuasi experimentales, programas emblemáticos basados en centros, tales como High Scope Perry Preschool, Abecedarian Project, Head Start y Early Head Start.

Dichos estudios encontraron efectos positivos de estos programas en diversas dimensiones del desarrollo y en los resultados educativos de los beneficiarios. La evaluación del programa Early Head Start encontró mejoras tanto en el desarrollo cognitivo y de lenguaje de los niños como en su desarrollo socioemocional (U. S. Department of Health and Human Services 2002), mientras que la evaluación del Abecedarian Project mostró resultados positivos en el coeficiente intelectual de los participantes, siendo mayor el efecto entre niños que provenían de hogares pobres y con padres menos educados (Barnett 1995, Currie 2001). Respecto a la mejora en los resultados educativos, la evaluación de Head Start mostró un incremento del rendimiento a largo plazo (Barnett 1995, Currie 2001), mientras que la evaluación de High Scope Perry Preschool encontró un efecto positivo en la tasa de culminación de secundaria (Schweinhart y otros 2005, Schweinhart 2007). También se encontró una menor propensión a involucrarse en conductas delictivas, especialmente en aquellos que participaron en este programa durante sus primeros años de vida (Schweinhart y otros 2005, Schweinhart 2007).

Respecto a los programas de visitas domiciliarias, uno emblemático es el que empezó en Jamaica en 1973 con el objetivo de ayudar a las madres a promover el desarrollo de sus hijos. La intervención ha sido evaluada rigurosamente y ha tenido varios estudios de seguimiento para observar los efectos del programa a largo plazo. La última evaluación, realizada cuando los beneficiarios tenían 22 años, encontró que los niños que recibieron las visitas mostraron mayor coeficiente intelectual, mejor rendimiento en pruebas de

matemática y lectura, niveles más altos de escolaridad, menores niveles de depresión, menores niveles de conducta violenta e ingresos mensuales 25% más altos (Grantham-Mcgregor y Walker 2015).

Sweet y Appelbaum (2004) realizaron un metaanálisis de 60 programas de visitas domiciliarias en Estados Unidos con el propósito de estudiar su efectividad, y encontraron que los niños que participaron en estos programas mostraron mejor desarrollo cognitivo y socioemocional que sus pares en el grupo control. Sin embargo, los resultados acerca de qué características de los programas estaban relacionadas con el tamaño del efecto del programa no fueron concluyentes.

En el contexto latinoamericano, existen varias experiencias de programas de AEPI. Sin embargo, no todos han sido evaluados usando sólidos diseños de investigación que permitan aislar el efecto del programa. Entre las evaluaciones rigurosas disponibles, destaca la del programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) en Colombia, que brindan atención integral —salud, nutrición y educación— a niños de 0 a 6 años de edad y sus familias, y están a cargo de una madre comunitaria que atiende a los niños en su propio hogar. Usando una técnica de emparejamiento, la evaluación encontró efectos positivos en el estado nutricional de los niños y en su desarrollo cognitivo. También encontró efectos de mediano plazo medidos como ganancias en las pruebas estandarizadas en quinto grado de primaria y mejoras significativas en el desarrollo psicosocial de los participantes (Bernal y otros 2009).

Engle y otros (2007) realizaron una revisión sistemática de intervenciones de calidad en la primera infancia para niños de contextos pobres de países en desarrollo, y concluyeron que las intervenciones más efectivas son aquellas que se introducen en los primeros años de vida, proveen experiencias directas de aprendizaje tanto a los niños como a sus familias, están focalizadas en niños más pequeños y de contextos pobres, tienen una duración prolongada, son de alta calidad e intensidad —varios días a la semana— y están integradas a servicios más amplios de apoyo familiar, salud, nutrición y/o educación.

Más allá de los resultados de las evaluaciones de estos programas emblemáticos, la literatura especializada señala claramente que, en términos

de desarrollo cognitivo, los niños que asisten a un centro preescolar obtienen mejores resultados que aquellos que permanecen en casa (Meyers y otros 2003, NICHD 2002, Paris y otros 2006, Loeb y otros 2004). Este efecto es particularmente grande para niños provenientes de contextos de riesgo que asisten a un centro o preescolar (Meyers y otros 2003).

Adicionalmente, la educación inicial tiene un beneficio en el rendimiento académico. Los niños que han asistido a educación inicial muestran un mejor rendimiento durante la primaria (Berlinski, Galiani y Gertler 2006, Revco y Mella 1999), e inclusive en secundaria (Bos, Ganimian y Vegas 2014; Carneiro y Heckman 2003).

Los beneficios de la educación inicial solo son posibles cuando los servicios ofrecidos son de calidad (Berlinski y Schady 2015). La calidad de un jardín infantil está estrechamente ligada a la calidad de la cuidadora que está a cargo de los niños. De acuerdo con Love, Schochet y Meckstroth (1996), citados en Berlinski y Schady (2015), en centros de alta calidad, los cuidadores estimulan a los niños para que participen activamente en diversas tareas, mantienen interacciones frecuentes y positivas con ellos, responden con prontitud a las preguntas o demandas de los niños, y los estimulan para que hablen de sus experiencias, sentimientos e ideas. Aunque se cuenta con buena información acerca de las características clave de los programas eficaces, estas no son necesariamente las que se reproducen en los servicios públicos, debido principalmente a limitaciones presupuestales. Como lo señalan Siraj-Blatchford y Woodhead (2009), los desafíos de la calidad son particularmente duros en los contextos carentes de recursos, donde estos programas corren el riesgo de ser considerados un lujo inalcanzable, en lugar de un servicio básico esencial.

## **2. La AEPI en el Perú**

Esta sección presenta un panorama general de la educación de la primera infancia en el país, repasando brevemente su historia y describiendo los

principales programas (modelos de atención) dirigidos a este grupo de edad, así como la evolución en su cobertura.

### ***2.1. Breve historia de la educación de la primera infancia en el Perú***

Los orígenes de la atención a niños menores de 6 años en el Perú se remontan a 1896, cuando Juana Alarco de Dammert, mediante la Fundación de la Sociedad Auxiliadora de la Infancia, crea la cuna maternal de la referida sociedad —dirigida a familias de escasos recursos— y, posteriormente, en 1902, funda la primera cuna infantil privada Los Naranjos, para atender a los hijos de las madres obreras en los Barrios Altos. Ese mismo año, Elvira García y García crea el primer *kindergarten* privado.<sup>6</sup>

En 1930, la educación inicial fue reconocida oficialmente por el Estado peruano, cuando el entonces presidente Augusto B. Leguía crea, mediante resolución suprema, el primer jardín de la infancia estatal para niños menores de 5 años (R. S. 589-1930), y al año siguiente, en 1931, Victoria y Emilia Barcia Boniffatti fundan el primer jardín de la infancia en el Parque de la Reserva en Lima, en donde se atendía a niños de 4 y 5 años.<sup>7</sup>

La experiencia de Cáritas en zonas rurales de Puno a fines de la década de 1960 fue también un hito importante en la historia de la atención a menores de 6 años en el país, pues se crean los *wawa wasis/wawa utas* —‘casa de niños’ en quechua y aimara, respectivamente—. Se trataba de un programa que ofrecía una atención integral a los niños, al brindarles cuidados alimentarios y de salud, actividades recreativas y actividades formativas. El programa funcionaba con apoyo de la comunidad y era implementado por un promotor con la supervisión de un docente coordinador (Cáritas 2005).

Recién en 1972, la educación inicial es reconocida en el Perú como un nivel educativo. La Ley General de Educación 19326 crea oficialmente el nivel de inicial para atender a los niños desde el nacimiento hasta los 5 años.

6 <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/164/0>.

7 <http://blog.derrama.org.pe/25-de-mayo-dia-de-la-educacion-inicial-en-el-peru/>.

Uno de los aspectos más importantes de esta ley es reconocer la importancia de atender de manera integral al niño desde el nacimiento, contando con la participación de la familia en el proceso de desarrollo. Asimismo, se señala que la acción comunitaria es necesaria para desarrollar las potencialidades del niño. Aunque se crea el nivel inicial, este no recibe carácter obligatorio, sino que se establece que el acceso a educación inicial es libre y se realiza mediante los centros de educación inicial como cunas y jardines de niños, programas no escolarizados dirigidos a niños que no son atendidos en los centros de educación inicial y, finalmente, mediante los programas de educación familiar para los padres y miembros de la comunidad (Ministerio de Educación del Perú 2003).

En 1973 se inicia el proceso de institucionalización del programa Wawa Wasis/Wawa Utas de Cáritas, que es adoptado por el Ministerio de Educación del Perú (MINEDU), a fin de expandir la cobertura de educación inicial especialmente en zonas rurales. Este es el origen de los programas no escolarizados ofrecidos por el Ministerio. En un primer momento, se conoció a esta experiencia como Proyecto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada (PROPEDEINE) y posteriormente este modelo de servicio se convirtió en lo que hasta hoy conocemos como Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) (Cáritas 2005).

En 1977 la Dirección de Educación Inicial del MINEDU es elevada a la categoría de Dirección General, situación que le permite manejar un mayor presupuesto para la expansión de cobertura. Entre finales de la década de 1970 y la de 1980, el MINEDU, con apoyo de la cooperación internacional, desarrolla un conjunto de programas no escolarizados para atender a los niños y sus familias. Nacen así el Programa Integral de Estimulación Temprana con base en la Familia (PIETBAF) en 1982 —a partir de una adaptación al contexto peruano del programa Portage de Estados Unidos— y el Programa de Atención Integral a Grupos de Madres y Padres (PAIGRUMA) en 1987 (Ministerio de Educación del Perú y Fundación Bernard Van Leer 1997). Ambos programas trabajan con niños y padres mediante visitas domiciliarias (PIETBAF) o reuniones grupales con ellos (PAIGRUMA).

En 1993, el MINEDU, con el apoyo técnico y financiero de UNICEF y luego del BID, inicia el proyecto Wawa Wasi como un modelo de atención integral a niños menores de 4 años, denominado Hogares Educativos Comunitarios. Este programa, que recogía la experiencia comunitaria de Cáritas en Puno, le permitió al sector ampliar la cobertura de la atención a niños de esas edades. En octubre de 1996 se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) —que luego se convertiría en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)— y este programa es transferido a ese sector, en el que se amplía progresivamente su cobertura y se convierte en el Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW). En el 2011, el entonces presidente Humala anuncia la creación, sobre la base del PNWW, del programa Cuna Más, que es nuevamente transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el cual viene ejecutándolo desde entonces.

Justo en la época en que se transfiere el PNWW al PROMUDEH, ocurre un cambio importante en el MINEDU, pues durante el segundo Gobierno de Fujimori hubo una reorganización del sector que le quitó a la educación inicial el carácter de dirección general. Luego de la transferencia del PNWW, durante la segunda mitad de 1990 el MINEDU creó otros programas, como modelos de atención no escolarizada a niños menores de 3 años: el Programa Integral de Educación Temprana (PIET), que funcionaba como ludoteca, y las salas de educación temprana (SET), que funcionaban como cunas. En el diagrama 1 se presenta una línea del tiempo que ilustra gráficamente los hitos más importantes de la historia de la atención a niños menores de 6 años en el Perú.

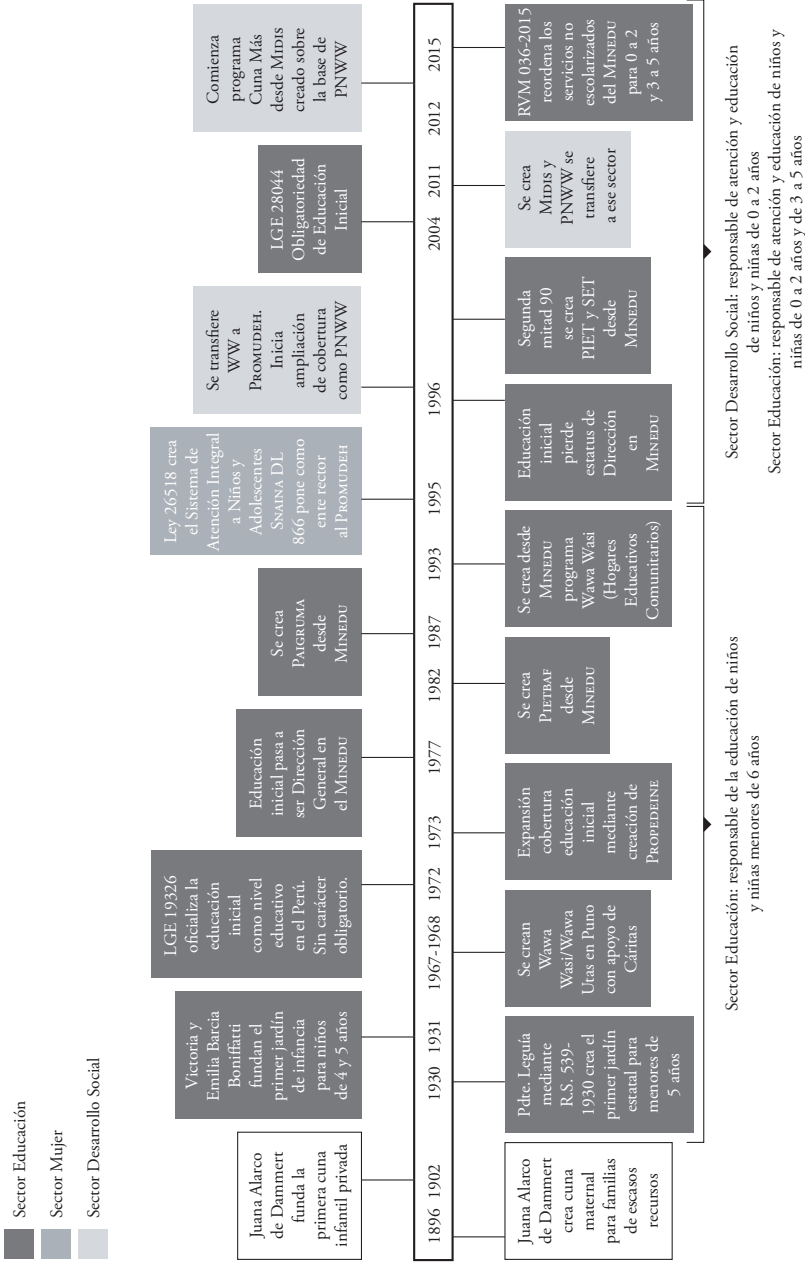
Hasta inicios de la década de 1990, el MINEDU<sup>8</sup> era el único responsable de la atención educativa de los niños menores de 6 años, y desde 1996 comparte la responsabilidad de la atención educativa de los niños menores de

---

8 En la actualidad, las políticas educativas del MINEDU tienen como referente el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021, que considera a la primera infancia como prioridad nacional. Para una crianza sana y estimulante, el sector debe apoyar a la familia, promover entornos comunitarios saludables y promover un óptimo desarrollo educativo del potencial humano desde la infancia. Disponible en <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>.

Diagrama 1

Hitos en la historia de la educación para niños menores de seis años en el Perú





3 años con el sector de Desarrollo Social —actualmente es el MIDIS<sup>9</sup> y <sup>10</sup>—. Sin embargo, ninguno de estos dos sectores ejerce la rectoría referente a la dirección, formulación y supervisión de las políticas, planes y programas relacionados con la atención integral del niño y el adolescente. En 1995 se creó el Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente (SNAINA), con el fin de orientar, integrar, coordinar, supervisar y evaluar todas las acciones destinadas a la atención integral de niños y adolescentes. En 1996 el MIMDES —hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)— fue designado ente rector del SNAINA y sobre esta base, en el 2002, se lanzó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), como documento marco de políticas públicas nacionales a favor de la niñez y la adolescencia —su versión más reciente está vigente hasta el 2021<sup>11</sup>—. Sin embargo, consolidar la autoridad en temas de infancia sigue siendo una tarea pendiente del SNAINA.

## ***2.2. Principales programas de AEPI en la actualidad***

Los programas educativos están organizados según las edades de los niños. En el caso de los niños de 0 a 2 años, el principal sector responsable es el MIDIS, mediante el programa Cuna Más, que atiende en dos modalidades: servicio de cuidado diurno (modelo basado en centro) y servicio de acompañamiento a familias (modelo basado en el hogar). En ambos casos, las responsables de la atención son cuidadoras o facilitadoras capacitadas por el programa para realizar esta tarea; es decir, es un programa comunitario. El sector Educación sigue operando programas orientados a niños de estas edades, pero atiende a

9 Hoy en día, el MIDIS lidera la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer, uno de cuyos ejes es el desarrollo infantil temprano y en cuyo marco se inserta el programa Cuna Más. Disponible en <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>.

10 En un inicio, los sectores Mujer y Desarrollo Social estaban combinados en un solo ministerio, el MIMDES (antes PROMUDEH). Luego se separaron y quedaron por una parte el MIDIS (Desarrollo Social) y por otra el MIMP (Mujer).

11 Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021. Disponible en [http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento\\_PNAIA.pdf](http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf).

un porcentaje muy reducido de esta población objetivo. Existen programas en ambas modalidades. Por un lado, hay programas basados en centros que pueden ser escolarizados —como las cunas—, donde la atención está a cargo de una docente, o no escolarizados —como los programas integrales de educación temprana (PIET) o salas de educación temprana (SET)—, donde la atención está a cargo de una promotora capacitada por el MINEDU. También existe una oferta limitada de programas basados en el hogar, como PIETBAF y PAIGRUMA. Estas intervenciones cumplieron el propósito de acercar un servicio educativo a poblaciones que no lo tenían disponible, pero no fueron estrategias diseñadas con metas a largo plazo ni con un plan para escalamiento a nivel nacional, lo que explica el número limitado de niños que atienden. En el cuadro 1 se presenta una breve descripción de cada uno de estos programas.

En relación con el sector Educación, cabe resaltar que el MINEDU ha reorganizado recientemente su oferta de programas no escolarizados de ciclo I del nivel inicial (Ministerio de Educación del Perú 2015). Ahora los programas no escolarizados son de dos tipos: PRONOEI de ciclo I de entorno comunitario, que agrupa a SET, PIET y ludotecas; y PRONOEI de ciclo I de entorno familiar, que agrupa al PIETBAF y al PAIGRUMA.

En el caso de los niños de 3 a 5 años, los programas educativos son brindados exclusivamente por el MINEDU y corresponden al ciclo II de educación inicial, que con la Ley General de Educación vigente (2004) tienen carácter obligatorio, al igual que el resto de la educación básica. Se ofrecen programas en dos modalidades: jardines (escolarizada) y PRONOEI (no escolarizada).

Aunque durante muchos años ambas modalidades han sido ofrecidas en un esquema de programa basado en centros, recientemente el MINEDU —mediante la Resolución Viceministerial 036-2015-MINEDU, del 13 de julio del 2015)— reordenó la oferta de los servicios no escolarizados, que en adelante contemplarán, además, PRONOEI de ciclo II de entorno familiar en el caso de poblaciones en zonas dispersas. En el cuadro 2 se presenta una breve descripción de estos programas.

Cuadro 1  
Programas dirigidos a niños entre 0 y 2 años

Nombre del programa	Tipo de programa	Descripción del programa	Población objetivo	Cobertura (2014)
Cuna Más Servicio de cuidado diurno	Basado en centro, comunitario	Brinda atención integral a niños que viven en zonas de pobreza y pobreza extrema. El servicio busca a) generar experiencias de aprendizaje mediante el juego y en los momentos de cuidado, que contribuyan al desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de los niños; b) promover buenas prácticas de cuidado y aprendizaje en los padres, que favorezcan el desarrollo integral de sus hijos/as; y c) involucrar a la comunidad organizada en la gestión y vigilancia de la prestación y la calidad de los servicios de cuidado diurno en su localidad. El enfoque contempla atención alimentaria y nutricional, cuidado de la salud infantil, aprendizaje infantil y trabajo con las familias. El servicio se brinda de lunes a viernes, durante 8 horas diarias, en los centros de cuidado diurno. Cada sala está a cargo de 2 cuidadoras que atienden entre 8 y 16 niños, dependiendo de la edad que tengan; está organizada según características motrices comunes: bebés, gateadores, caminantes y exploradores.	Niños de 6 a 36 meses.	57 241
Cunas	Basado en centro, formal	Instituciones educativas escolarizadas del primer ciclo del nivel inicial. Programa de enfoque integral cuyo objetivo es dar un espacio para el desarrollo equilibrado y oportuno del niño, respetando su nivel de madurez. Una profesora de educación inicial y auxiliares se encargan de los niños; para ello, programan actividades y organizan al grupo. Además, se orienta y acompaña a los padres en la atención de las necesidades infantiles de cuidado, protección, desarrollo y aprendizaje, con el fin de favorecer el desarrollo del niño. El funcionamiento es de 30 horas pedagógicas a la semana, y se cumple un total de 900 horas pedagógicas mínimas en el año. En el caso de cunas públicas, se prioriza la admisión de niños cuyos padres trabajan o estudian, y que no cuentan con una persona que pueda ayudarlos en su cuidado.	Niños de 90 días a 35 meses	30 464 (público y privado)
SET	Basado en centro, comunitario	Ofrecen actividades educativas en locales organizados con materiales que permiten el desarrollo de capacidades y actitudes de los niños mediante el juego. El servicio se brinda en dos turnos: mañana y tarde. La división de los grupos es por edades y cada grupo está a cargo de una promotora. En cada sala pueden trabajar dos promotoras con grupos de seis niños cada una.	Niños de 6 meses a 2 años	34 498

Nombre del programa	Tipo de programa	Descripción del programa	Población objetivo	Cobertura (2014)
PIET o Wawa Pukllana	Basado en centro, comunitario	El programa está a cargo de una promotora y funciona en espacios con materiales que permiten el desarrollo de capacidades y actitudes de los niños de 6 meses a 2 años de edad mediante el juego. Funciona en un solo turno, con horarios previamente coordinados entre la promotora y los padres. Los niños asisten con sus padres dos veces por semana. La promotora busca promover la participación de los padres de familia, orientándolos sobre el desarrollo y atención de sus hijos. Los grupos son de 8 a 10 niños, y las sesiones duran de una a dos horas.	Niños de 6 meses a 2 años y sus padres	5394
Cuna Más Servicio de acompañamiento a familias	Basado en el hogar, comunitario	El servicio se realiza mediante visitas a hogares y sesiones de socialización e interaprendizaje en locales comunales implementados por el programa; su finalidad es promover el desarrollo y el fortalecimiento de conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias (madre/padre/cuidador principal), para mejorar el desarrollo infantil de los niños menores de 36 meses en zonas de pobreza y pobreza extrema. Las visitas al hogar se realizan una vez a la semana y están a cargo de una facilitadora, y las sesiones grupales se realizan una vez al mes y están a cargo de un acompañante técnico.	Familias con niños menores de 3 años	51 840
PIETBAF Aprendiendo en el Hogar	Basado en el hogar, comunitario	Se orienta a los padres de familia en la atención y desarrollo de sus hijos. Una vez por semana, una promotora visita la casa de un niño o niña portando un equipo de materiales, y se queda de una a dos horas, dependiendo de las necesidades de los niños y la familia. Los horarios son coordinados con los padres y madres de familia. Durante la visita, la promotora conversa con los padres de familia o tutores, y observa el desenvolvimiento del niño durante el juego y la relación que establece con su familia; asimismo, orienta a los familiares en el desarrollo y bienestar infantil. Cada promotora estará a cargo de cinco familias como mínimo, dependiendo de la amplitud de la zona.	Familias con niños de 0 a 3 años	11 098
PAIGRUMA	Basado en el hogar, comunitario	El programa PAIGRUMA o Familias que Aprenden supone la organización de acciones educativas periódicas con los niños y sus familias en espacios de la comunidad. En estas reuniones se comparten experiencias y se guía a los padres para que presten un cuidado de calidad a sus niños, con el fin de promover su desarrollo y aprendizaje.	Familias con niños de 0 a tres años	145

Fuente: La información de los programas del sector Educación proviene de la página web del MINEDU y del Censo Escolar 2014. La información sobre los programas del MIDIS proviene de la página web de Cuna Más.

Cuadro 2  
Programas dirigidos a niños de 3 a 5 años

Nombre del programa	Tipo de programa	Descripción del programa	Población objetivo	Cobertura (2014)
Jardines	Basado en centro, escolarizado	Son instituciones educativas escolarizadas que atienden a niños de 3 a 5 años. Siguen el currículo oficial y ofrecen actividades técnico-pedagógicas, así como servicios complementarios y compensatorios de salud y alimentación que ayudan a favorecer el desarrollo biosociomotor, intelectual y socioemocional del niño. El número máximo de niños por aula, de acuerdo con normas del MINEDU, es 20 en zonas rurales y 25 en zonas urbanas.	Niños de 3 a 5 años	125 2062 (público y privado)
PRONOEI Ciclo II de entorno comunitario	Basado en centro, comunitario/no escolarizado	Atiende la educación de niños de zonas rurales. Trabaja con niños de 3 a 5 años en grupos de 8 a 14 niños. A partir de un diagnóstico cultural y sociolingüístico, del calendario comunal y otra información del contexto de los niños, la profesora-coordinadora y la promotora planifican actividades grupales. También se realizan encuentros con las familias para potenciar su rol educativo; se abordan temas de interés, enfatizando la promoción de espacios saludables y seguros para los niños, el vínculo para el desarrollo, y la información de los servicios de protección social.	Niños de 3 a 5 años	156 414
PRONOEI del ciclo II de entorno familiar	Basado en la familia, comunitario	Atiende a niños de 3 a 5 años que no pueden acceder diariamente a un servicio educativo debido a la alta dispersión de las familias de la comunidad, o por razones climáticas o socioeconómicas. Una promotora capacitada y una profesora-coordinadora realizan visitas domiciliarias —de por lo menos dos horas— en las que participan el padre y/o madre y el niño. Con estas visitas se pretende fortalecer el rol del educador; se aprovechan los espacios y materiales al alcance de la familia, así como las actividades diarias de las familias y las características culturales del contexto. Adicionalmente, una vez a la semana se realiza una actividad grupal de cuatro horas, en la cual los niños se encuentran y desarrollan actividades lúdicas en espacios acondicionados por las familias. Este espacio también está a cargo de la promotora. Finalmente, con la familia se realizan acciones en diferentes temas relacionados con el desarrollo y aprendizaje de los niños.	Niños de 3 a 5 años	No disponible

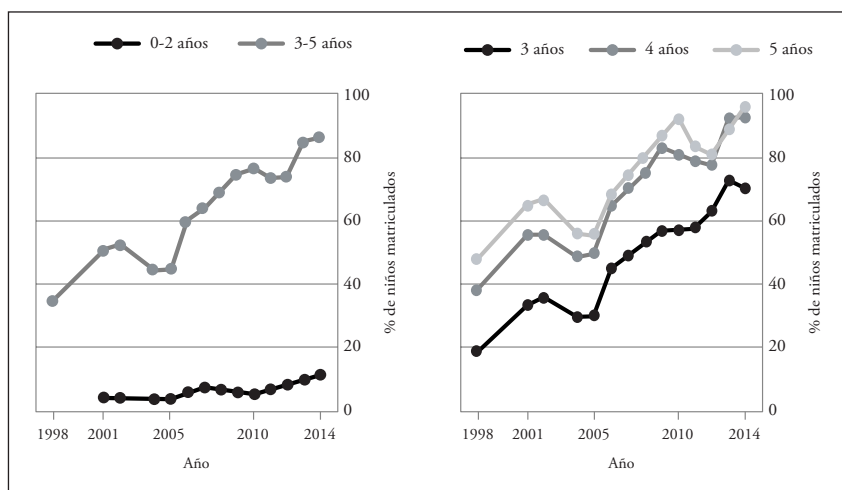
Fuentes: Save the Children (2011) y Documento técnico pedagógico de los programas no escolarizados de educación inicial para niños y niñas de 3 a 5 años, MINEDU, actualmente en validación.

El foco de esta revisión está puesto en conocer los modelos de atención a niños menores de 6 años planteados desde el Estado. Si bien estos modelos de atención están vigentes, es importante destacar que, desde hace unos años, el MINEDU y el MIDIS mantienen sus programas de primera infancia en una lógica de programas presupuestales (antes programas estratégicos). En el caso del MINEDU, los programas presupuestales orientados a mejorar la cobertura y la calidad de la educación inicial son el de acceso y el PELA (logros de aprendizaje), respectivamente, mientras que en el MIDIS destaca el programa presupuestal Cuna Más, orientado a mejorar el nivel de desarrollo infantil de los niños menores de 3 años. Este es un cambio trascendental en el modo de hacer política pública, pues establece con claridad la responsabilidad del Estado en asegurar el impacto del servicio (resultados) en los beneficiarios de los programas.

### ***2.3. Evolución del acceso a la educación inicial en el Perú***

El Perú ha observado notorios progresos en materia del acceso de niños de 3 a 5 años a la educación inicial. Como se observa en el gráfico 1 (figura de la izquierda), mientras que en 1998 solo 34,7% de la población de 3 a 5 años accedía a un programa de educación inicial —público o privado—, para el 2014 ese porcentaje se había incrementado en más del doble (86,3%). Sin embargo, como se puede ver en la figura de la derecha del mismo gráfico, esta mejora en el acceso ha ocurrido principalmente entre los niños de 4 y 5 años de edad, entre los cuales la cobertura en el 2014 fue de 92,8% y 96%, respectivamente. No ha ocurrido lo mismo con el acceso a educación inicial para niños de 3 años, pues la tasa de cobertura para ese mismo año fue solo 70%.

**Gráfico 1**  
**Evolución del acceso (1998-2014) a programas de atención  
 y educación para niños menores de 6 años**



Fuentes: MINEDU (censo escolar), Guerrero y Sugimaru (2010), MIMP (Compendio Estadístico), MIDIS e INEI. Elaboración propia.

Nota 1: La cobertura se mide como el cálculo de los que asisten a los programas evaluados sobre el total de la población de dicha edad. La población fue tomada sobre la base de estimaciones del INEI para cada año.

Nota 2: Datos de 0 a 2 años incluyen a niños que acceden a los programas Cuna Más y Wawa Wasi.

Nota 3: La información del grupo de 0 a 2 años empieza en el 2001 debido a que a partir de ese momento se cuenta con información de beneficiarios de los programas de Cuna Más y Wawa Wasi. En el 2003 no hubo censo escolar.

La imagen es completamente distinta cuando se observa el acceso a programas de atención y educación dirigidos a niños de 0 a 2 años. Los datos presentados en el gráfico 1 (figura de la izquierda) toman en cuenta tanto los programas del sector Educación —públicos o privados— como del sector Desarrollo Social (Cuna Más). Tal como se observa en el gráfico 1, entre el 2001 y el 2014, el acceso en el Perú de programas dirigidos a menores de 0 a 2 años solo creció de 3,8% a 11,3%. La creación del programa Cuna Más en el 2012 no parece haber logrado el impulso esperado en términos de ampliar la atención a niños menores de 3 años en el país. Cabe resaltar, sin embargo, que a diferencia de los programas de 3 a 5 años, aquellos dirigidos

a niños menores de 3 años no tienen carácter obligatorio y de ningún modo se aspira a una cobertura del 100%. Deben participar en ellos solo aquellos niños —y sus familias— que, de lo contrario, no alcanzarían su máximo potencial de desarrollo. En la sección 4 se ahonda más sobre este punto.

No solo es importante monitorear la evolución de las tasas de cobertura en general, sino observar si existen brechas en el acceso a programas de atención y educación de la primera infancia según sexo, área de residencia —urbana o rural— y lengua de los niños —castellano o lengua diferente del castellano—. Los gráficos 2, 3 y 4 presentan información en este sentido. Sin embargo, es importante hacer dos aclaraciones. Primero, este ejercicio se hace solo para programas de 0 a 2 y de 3 a 5 años ofrecidos por el sector Educación —tanto públicos como privados— y la información proviene del Censo Escolar.<sup>12</sup> La información de cobertura del programa Cuna Más desagregada por sexo, área y lengua no está disponible públicamente. Segundo, en el caso del gráfico 4 —sobre diferencias en la participación según lengua—, solo se reportan datos para programas de 3 a 5 años, pues el dato de lengua no está disponible para edades menores.

Respecto a la participación en programas dirigidos a niños de 0 a 2 años, no existen diferencias por sexo —5% y 4,9% para niñas y niños, respectivamente, en el 2014— en programas del sector Educación, tal como se observa en el gráfico 2. En relación con los programas para niños de 3 a 5 años, si bien a inicios de este siglo había algunas diferencias en el acceso a favor de los varones, en la actualidad (2014) las tasas de participación son similares (86% para niñas y 86,6% para niños). Sin embargo, sí se observan diferencias en el acceso a educación inicial según área de residencia. Si bien la cobertura en zonas rurales para niños de 3 a 5 años ha tenido un incremento notable entre 1998 (23,5%) y el 2014 (73,8%), todavía es considerablemente menor que la cobertura en zonas urbanas para ese mismo

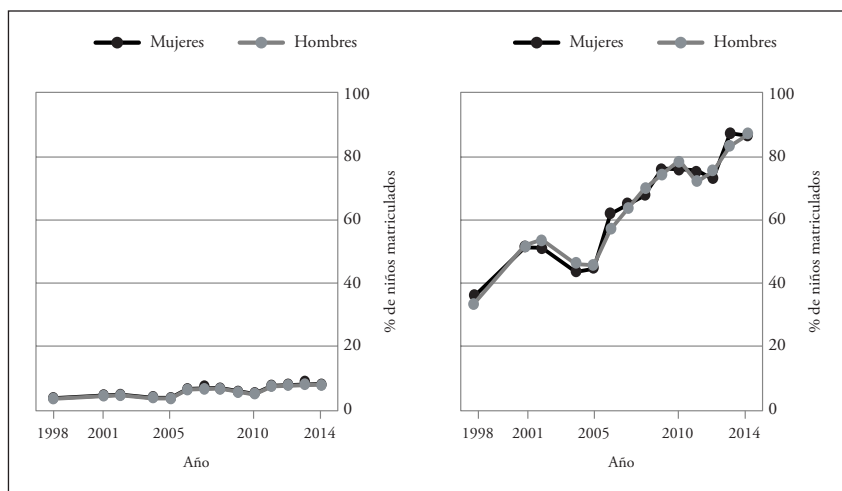
---

12 Los datos del sector Educación consideran la participación de niños de 0 a 5 años en programas públicos y privados. De los niños de 0 a 2 años que asisten a un programa, 20% asiste a uno privado; y 80%, a uno público. En el caso de los niños de 3 a 5 que asisten a inicial, 31% lo hacen en un centro privado; y 69%, en uno público.



## Gráfico 2

**Evolución del acceso (1998-2014) a programas de atención y educación para niños de 0 a 2 años (izquierda) y de 3 a 5 años (derecha) en el Perú, según sexo (solo sector Educación)**



Fuentes: MINEDU (censo escolar), ENAHO, INEI y CPV (2007).

Elaboración propia.

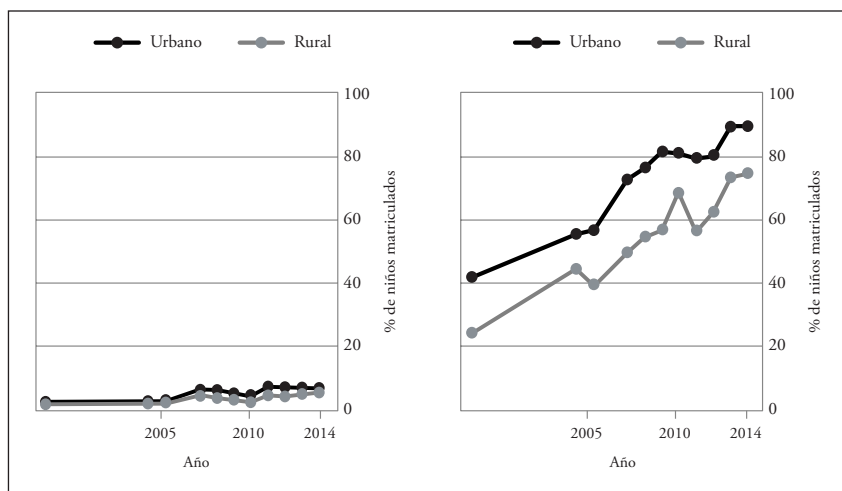
**Nota 1:** La cobertura se mide como el cálculo de los que asisten a los programas evaluados sobre el total de la población del grupo evaluado. La población fue tomada sobre la base de estimaciones de la ENAHO para cada año, pero corregida por un factor de expansión que varía solo en función de la edad y que fue elaborado a partir de las estimaciones poblacionales del INEI para cada grupo de edad.

**Nota 2:** No se consideró 1999 por no contarse con acceso a los datos del censo escolar de ese año. El 2000 fue dejado de lado por presentar valores inconsistentes. Por último, en el 2003 no hubo censo escolar.

grupo de edad (89,6% en el 2014). En el caso de programas de 0 a 2 años, el acceso es bajo en general, pero igual es posible observar una diferencia a favor de las zonas urbanas.

Finalmente, en relación con la diferencia en la participación de acuerdo con la lengua que hablan los estudiantes, el gráfico 4 muestra que la participación de niños que hablan castellano es considerablemente mayor que la de sus pares que hablan una lengua originaria. Con el aumento en la cobertura entre el 2006 y el 2014, la brecha ha tendido a consolidarse en lugar de cerrarse. Para el 2014, mientras que la cobertura para niños con

**Gráfico 3**  
**Evolución del acceso (1998-2014) a programas de atención y educación para niños de 0 a 2 años (izquierda) y de 3 a 5 años (derecha) en el Perú, según área (solo sector Educación)**



Fuentes: MINEDU (censo escolar), ENAHO, INEI y CPV (2007).

Elaboración propia.

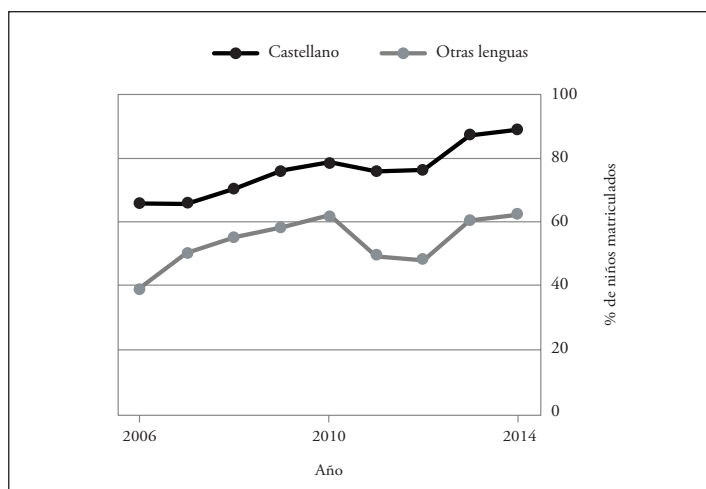
**Nota 1:** La cobertura se mide como el cálculo de los que asisten a los programas evaluados sobre el total de la población del grupo evaluado. La población fue tomada sobre la base de estimaciones de la ENAHO para cada año, pero corregida por un factor de expansión que varía solo en función de la edad y que fue elaborado a partir de las estimaciones poblacionales del INEI para cada grupo etario.

**Nota 2:** Los datos del censo escolar computan la ruralidad en función de la ubicación de los colegios, mientras que la ENAHO lo hace a partir de la localización del hogar entrevistado. Para solucionar esta diferencia, se creó un criterio de ruralidad sobre la base del porcentaje de población rural que vivía en cada distrito del país según el Censo de Población y Vivienda del 2007. Se clasificó un distrito como rural —y por ende a sus escuelas— si el 50% o más de sus habitantes eran pobladores rurales. Para probar la robustez del indicador variamos el *benchmark* de 50% a 30% —tasa aproximada de población rural en el país— y los resultados fueron muy similares a los presentados.

**Nota 3:** No se consideró 1999 porque no se contaba con acceso a los datos del censo escolar de ese año. El del 2000 fue dejado de lado por presentar valores inconsistentes. Por último, el año 2003 no hubo censo escolar.

lengua castellana era de 89,1%, la cobertura para sus pares con una lengua diferente del castellano era de 62%.

**Gráfico 4**  
**Evolución del acceso (2006-2014) a programas de atención y educación para niños de 3 a 5 años en Perú, según lengua (solo sector Educación)**



Fuentes: MINEDU (censo escolar), ENAHO, INEI y CPV (2007).

Elaboración propia.

Nota 1: La cobertura se mide como el cálculo de los que asisten a los programas evaluados sobre el total de la población del grupo evaluado. La población fue tomada sobre la base de estimaciones de la ENAHO para cada año, pero corregida por un factor de expansión que varía solo en función de la edad y que fue elaborado a partir de las estimaciones poblacionales del INEI para cada grupo etario.

### 3. Evaluaciones de programas de AEPI en el Perú: ¿qué sabemos acerca de su efectividad?

Poco se sabe acerca de la efectividad de los programas educativos para niños menores de 3 años que se realizan en nuestro país, pues la mayoría no han contado con una evaluación de impacto o no han sido evaluados usando diseños sólidos que permitan aislar el efecto del programa y eliminar fuentes de sesgo.

Entre los pocos estudios disponibles, se encuentra la evaluación del impacto del programa Wawa Wasi realizada por Cueto y otros (2009) en el

marco del estudio Niños del Milenio. Usando un método de emparejamiento (*propensity score matching*), encontraron que niños que asistieron a un *wawa wasi* tienen similares indicadores en motricidad, lenguaje y coordinación que otros de similares características socioeconómicas y demográficas que permanecieron en casa. Aunque se trata de un diseño de evaluación adecuado, la muestra del estudio fue relativamente pequeña, lo que constituye una limitación.

Respecto al servicio de cuidado diurno del programa Cuna Más, se encuentra actualmente en curso una evaluación de impacto coordinada por el MIDIS con el apoyo técnico del BID. El diseño de la evaluación contempla una línea de base y la comparación del grupo de tratamiento con un grupo de control. Lo que sí está disponible es información acerca de la calidad de los servicios en los centros Cuna Más. Berlinsky y Schady (2015), con datos de la línea de base antes referida, reportan que un centro Cuna Más promedio tiene una puntuación de 3,6 en la Escala de Calificación del Ambiente de la Infancia Temprana (ITERS por sus siglas en inglés), lo que corresponde a una calidad mínima en una escala en la que 7 es el puntaje máximo (excelente). Las puntuaciones del Sistema de Calificación para la Evaluación en el Aula (CLASS por sus siglas en inglés) también son desalentadoras. Los centros con mejores resultados presentaron una puntuación de 2,3 (mala calidad), lo que indica ausencia de un entorno favorable para la promoción de habilidades cognitivas y de preparación escolar.

Con relación al Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) del programa Cuna Más, a fines del 2016 se presentaron los resultados de la evaluación de impacto coordinada por el MEF con apoyo técnico del BID. Se trata de una evaluación con diseño experimental, pues se aprovechó la expansión gradual del SAF para utilizar una asignación aleatoria al tratamiento a nivel de distrito. Los resultados de la evaluación muestran que el SAF tiene impactos significativos sobre el desarrollo en las áreas cognitiva, de comunicación, de motricidad fina y personal-social, aunque los resultados más robustos y significativos se observan en las dos primeras áreas mencionadas. La magnitud del impacto del programa se encuentra

entre 0,094 y 0,122 desviaciones estándar para las áreas en las que es significativo. La evaluación encuentra que si bien el SAF ha logrado resultados importantes, es necesario mejorar la calidad de las visitas domiciliarias mediante una mayor preparación de las facilitadoras (Araujo y otros 2016).

Respecto al servicio de acompañamiento a familias de Cuna Más, también está disponible una evaluación del impacto del servicio en la calidad de la estimulación que los padres proveen a sus hijos (Castro 2014). Los resultados revelan que existe un efecto positivo y estadísticamente significativo en la calidad del ambiente del hogar y en la variedad de actividades lúdicas que los padres o cuidadores ofrecen a sus niños. Los análisis también muestran que las restricciones que limitan la efectividad del programa están relacionadas con el nivel de bienestar económico de las familias y no con el nivel educativo de los padres; es decir, niveles bajos de bienestar económico pueden determinar que la intervención sea inefectiva.

En el caso de los programas educativos para niños de 3 a 5 años en el Perú, existe un mayor número de estudios que evalúan el impacto de la educación inicial en el desarrollo de los niños o en su rendimiento en la escuela. Un análisis de estos estudios en su conjunto deja tres grandes conclusiones. La primera es que la asistencia a la educación inicial está asociada con un mejor rendimiento durante la educación primaria (Basurto y Gonzales 2011; Beltrán y Seinfeld 2012; Cueto, León y Muñoz 2014; Díaz 2006; Treviño y otros 2015) y secundaria (Bos, Ganimian y Vegas 2014). Beltrán y Seinfeld (2012), usando datos de la ECE 2008, encuentran que asistir a inicial es el segundo factor más importante del rendimiento de los estudiantes de segundo grado en comprensión de textos —solo después de la gestión de la escuela— y que está asociado a un incremento del 34% del puntaje esperado en la prueba de comprensión de textos. Previamente, Basurto y Gonzales (2011) habían reportado resultados similares también sobre la base de datos de la ECE.

Por otro lado, el estudio longitudinal Niños del Milenio también reporta efectos positivos de la asistencia a inicial en habilidades numéricas y verbales de los estudiantes durante la primaria. El estudio de Díaz (2006) encuentra

un efecto positivo de la asistencia a educación inicial en la asistencia a educación primaria en el grado esperado para la edad y en habilidades de escritura y matemática de los niños de la cohorte mayor del estudio a los 8 años. Cueto, León y Muñoz (2014) analizan datos de la cohorte menor del estudio y encuentran un efecto positivo de la asistencia a inicial entre los 3 y 5 años, tanto en las habilidades verbales como en el rendimiento en matemática de los estudiantes a los 8 años de edad.

Evaluaciones internacionales como el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)<sup>13</sup> también han encontrado una fuerte asociación entre la asistencia a educación preescolar entre los 4 y 6 años de edad y el desempeño académico en la primaria en las tres áreas evaluadas —lectura, matemática y ciencia—. Específicamente en el Perú, los estudiantes que asistieron a preescolar obtienen entre 10 y 24 puntos más que aquellos que no lo hicieron, una vez considerada la influencia del nivel socioeconómico, y dependiendo del grado y el área evaluada. La asociación de mayor magnitud se encuentra en matemática en sexto grado, en que la diferencia es de 24 puntos —casi un cuarto de desviación estándar— (Treviño y otros 2015).<sup>14</sup>

Los efectos de la asistencia a inicial parecen sostenerse en el tiempo. Bos, Ganimian y Vegas (2014) analizaron los datos de PISA en el 2012 y encontraron que, en todos los países de la región, a los estudiantes les va mejor en matemática si tuvieron uno o más años de educación inicial. Específicamente en el Perú, si se compara el puntaje en matemática de los alumnos que tuvieron acceso a más de un año de inicial con los que no tuvieron acceso, los primeros se desempeñan más de un año de escolaridad mejor —56 puntos de ventaja en la prueba—. Esta ventaja sigue siendo estadísticamente significativa, aunque menor, si se compara a alumnos con un año o menos de preescolar con aquellos que nunca asistieron.

La segunda conclusión apunta a la existencia de efectos heterogéneos de la asistencia a educación inicial. Beltrán y Seinfeld (2012) mostraron que

13 En el TERCE se aplicaron pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizajes a estudiantes de primaria en 15 países de la región, incluido el Perú, más el estado de Nuevo León en México.

14 Para todas las áreas, la media fue fijada en 700 puntos; y la desviación típica, en 100 puntos.

el impacto de la educación inicial es diferente entre grupos sociales. Para los estudiantes que habitan en la sierra y la selva, cuya lengua materna es originaria y que viven en un hogar pobre, la asistencia a educación inicial no tiene mayor efecto —o el efecto es nulo— en su rendimiento en primaria. De acuerdo con el estudio, esto se debe principalmente a que la educación inicial a la que acceden presenta importantes limitaciones en términos de recursos pedagógicos, físicos y humanos, y a la falta de adecuación de los programas a las necesidades educativas de esos grupos sociales. Los efectos heterogéneos de la asistencia a educación inicial también habían sido señalados previamente por Basurto y Gonzales (2011), quienes encontraron que el efecto de la educación inicial era menor para estudiantes con madres menos educadas. En relación con este tema, cabe resaltar que no es solo que los estudiantes de determinadas características se benefician menos de la educación inicial, sino que estas características están incluso asociadas a sus posibilidades de acceder a educación inicial. El estudio de Cueto, León y Muñoz (2014) encuentra que es menos probable que asistan a inicial los niños cuyas madres son menos educadas y/o que hablan una lengua indígena. Lo anterior evidencia que incluso antes de iniciar la escuela, los niños no han tenido las mismas oportunidades educativas, debido, en parte, a los antecedentes socioeconómicos de sus familias.

Finalmente, la tercera conclusión es que en aquellos estudios en los que se comparan los resultados de diferentes modalidades de educación inicial —centro educativo inicial (CEI)<sup>15</sup> versus PRONOEI—, los resultados favorecen consistentemente a los estudiantes de CEI (escolarizada), tanto si se mide el desarrollo psicomotor (Guerrero y otros 2009) como los logros de aprendizaje en el nivel inicial (Unidad de Medición de la Calidad Educativa 2013) o el rendimiento en primaria (Cueto y Díaz 1999, Díaz 2006). Guerrero y otros (2009) evaluaron el impacto de la participación en CEI y PRONOEI sobre el desarrollo psicomotor —evaluado con el Test de Desarrollo Psicomotor— de niños de 3 a 5 años de edad de tres regiones del Perú:

---

15 Actualmente llamados institución educativa de inicial (IEI).

Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Encontraron que en las subescalas de Coordinación y Lenguaje, así como en la escala total del test, existe un efecto positivo y significativo de la asistencia a un CEI o PRONOEI. En el caso de la subescala de motricidad, solo se encontraron diferencias estadísticamente significativas a favor de los que asisten a un CEI. Los resultados muestran que el efecto de asistir a un CEI es mayor, alrededor de un tercio de desviación estándar, comparado con solo un quinto o menos de desviación estándar en el caso del PRONOEI.

Las diferencias en resultados entre CEI y PRONOEI también han sido documentadas por un estudio realizado por la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) —anteriormente llamada Unidad de Medición de la Calidad Educativa— para evaluar los aprendizajes de niños de 5 años de edad que asistían a educación inicial en las áreas de matemática, comunicación y personal social (UMC 2013). Como parte del estudio, se evaluaron algunas capacidades de las áreas de matemática, comunicación y personal-social en una muestra de 3520 estudiantes a nivel nacional. El estudio encontró que el desempeño de los estudiantes fue bajo en general, especialmente en las áreas de matemática —solo 14,3% de los estudiantes estaban en el nivel esperado para su edad— y comunicación —solo el 10,1% estaban en el nivel esperado—. Sin embargo, se observaron diferencias en resultados entre ambas modalidades, pues los niños que asistían a CEI tenían, en promedio, un mejor desempeño en matemática y en comunicación que los niños que asistían a PRONOEI.

Por último, también existe evidencia del efecto diferenciado de la asistencia a CEI y PRONOEI en el rendimiento durante la primaria. Cueto y Díaz (1999) estudiaron la relación entre la asistencia a educación inicial y el rendimiento académico de los estudiantes en primer grado de primaria —según los registros de notas de las escuelas— y encontraron que los niños que asistieron a un CEI se desempeñan mejor tanto en matemática como en lenguaje en comparación con sus pares que no asistieron a educación inicial. Sin embargo, en el caso de los estudiantes que fueron a un PRONOEI, no encontraron diferencias estadísticamente significativas entre su desempeño en ambas áreas y el de sus



pares que no asistieron a inicial. En la misma línea que el estudio anterior, Díaz (2006) comparó los efectos de la asistencia a CEI y a PRONOEI, y encontró efectos sobre las tres variables de resultado — asistencia a educación primaria en el grado esperado para la edad, habilidades de escritura y rendimiento en matemática— únicamente en el caso de la asistencia a programas escolarizados. Adicionalmente, el estudio encuentra que los beneficios de la asistencia a un CEI se materializan solo cuando la exposición del niño al programa educativo ha sido prolongada (tres o más años).

#### **4. Conclusiones**

La atención y educación de la primera infancia en el país ha progresado mucho durante las últimas décadas. Entre los aspectos positivos destacan el reconocimiento de la primera infancia como una prioridad del Estado y las políticas públicas en varios documentos de política vigentes, tales como el PNAIA, el PEN y la Estrategia Incluir para Crecer, entre otros, que guían actualmente el trabajo de diversos sectores del Estado a favor de los niños menores de 6 años en el país. También es un aspecto positivo el incremento en las tasas de cobertura en educación inicial, especialmente en el caso de niños de 4 y 5 años, y el hecho de que esto se haya logrado sin que, en la actualidad, se observen brechas por sexo en la participación en programas de educación inicial. Para seguir mejorando, es necesario hacer frente a algunos retos que han sido identificados y descritos en este capítulo, principalmente tres — aunque probablemente cada uno de ellos tenga varias aristas—.

##### ***Reto 1: Ampliar el acceso a programas AEPI de calidad para niños menores de 3 años***

Estudios previos muestran que cuando los niños ingresan a la primaria, ya son evidentes las brechas en el nivel de desarrollo entre los de nivel socioeconómico bajo y sus pares en mejor situación, diferencias que están

relacionadas con el nivel socioeconómico de sus familias y la estimulación brindada por sus padres en el hogar. Es justamente a esos niños en situación de desventaja a quienes el Estado debe proveerles programas de AEPI antes de los 3 años, a fin de nivelar el piso antes de su ingreso al sistema educativo.

Aunque en el Perú el número de niños atendidos por programas de AEPI dirigidos a menores de 3 años ha ido en aumento —especialmente en los últimos tres años—, el porcentaje de la población que está siendo atendida es aún muy bajo: solo 11,3% de niños menores de 3 años participan en un programa de AEPI.

La pregunta que surge es si todos los niños de estas edades tendrían que ser atendidos por un programa AEPI necesariamente. La respuesta es que no. Un niño que en su hogar cuenta con un ambiente favorable e interacciones positivas con sus padres o cuidadores, que estimulan su desarrollo, puede no asistir a un programa AEPI antes de los 3 años y aun así alcanzar su máximo potencial de desarrollo. ¿Quiénes sí lo necesitan, entonces? Aquellos niños que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, y que, debido a las limitaciones de su entorno físico y social, corren el riesgo de no alcanzar su máximo potencial de desarrollo. Según datos del INEI para el 2014, uno de cada tres niños de 0 a 2 años vive en condición de pobreza o pobreza extrema. Resulta claro, entonces, que es necesario ampliar la cobertura de estos programas, y bastante.

La siguiente pregunta que surge naturalmente es quién tiene la responsabilidad de ampliar la escala de los programas para niños menores de 3 años y qué modelo de atención es el que debe escalarse. La información presentada en la sección 3 de este capítulo muestra que, en el Perú, la atención y educación de los niños menores de 3 años es responsabilidad de más de un sector desde 1996. Pese a que Cuna Más —el programa de mayor cobertura para estas edades— es responsabilidad del MIDIS, el MINEDU aún gestiona algunos programas dirigidos a estos niños, aunque con muy poco presupuesto, mientras que la rectoría en temas de infancia no recae en ninguno de estos dos sectores sino en el sector Mujer, al que está adscrito el SNAINA.

Existe evidencia, para el caso peruano, acerca de cómo los diferentes sectores<sup>16</sup> han intentado desarrollar y llevar a cabo sus propios programas sin coordinar con otros (Guerrero, Sugimaru y Cueto 2010 analizan más en detalle este tema). La literatura presentada en este capítulo sugiere que la mejor manera de promover el desarrollo infantil es mediante la atención integral de la primera infancia, que consiste en brindarles a los niños simultáneamente atención en salud, nutrición, educación y apoyo familiar —prácticas de crianza— (Engle y otros 2007). Un enfoque integral requiere necesariamente, desde el lado de la gestión, un trabajo coordinado entre sectores. Por lo tanto, es necesario trabajar desde el Estado para superar el reto de la intersectorialidad.

En su balance del 2013 respecto a los logros en relación con el PEN, el Consejo Nacional de Educación (2014: 59) sugería que, para resolver este tema, se creara una Autoridad Nacional para la Infancia, de modo que se alinearan las políticas de todos los sectores y se priorizara realmente a los niños menores de 6 años. Esta es, definitivamente, una opción interesante que ha sido adoptada en otros países, incluso de la región.<sup>17</sup> Sin embargo, como sostiene Cueto (2011: 20), esta autoridad no debería ser solo simbólica, sino de alguna forma «tener dientes»; es decir, ser una verdadera autoridad para aprobar planes coordinados y presupuestos que, si bien pueden quedar en los ministerios en los que existen ahora, estén planificados de forma que generen sinergia. Carecer del mandato para planificar y aprobar presupuestos es claramente uno de los motivos principales por los que el SNAINA no ha podido ejercer la rectoría en temas de infancia.

Respecto a los modelos de atención para niños menores de 3 años, el diseño de Cuna Más —principal programa en la actualidad— parece, en principio alineado con lo que la literatura especializada (por ejemplo, Engle y otros 2007) recomienda para programas de esta naturaleza, tanto

16 Además de Educación y Desarrollo Social, el sector Salud también cuenta con una serie de programas importantes dirigidos a la primera infancia, como, por ejemplo, el CRED.

17 En Colombia, por ejemplo, existe el Sistema Nacional de Bienestar Familiar —a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar—, que coordina y articula a todos los agentes e instancias responsables de la protección social de niños, niñas y adolescentes.

en la modalidad de cuidado diurno como de acompañamiento a familias. Ya están disponibles los resultados de la evaluación de SAF y próximamente debería contarse con los resultados de la evaluación del servicio de cuidado diurno. Ambos son claves para tomar decisiones sobre la escalabilidad de estos servicios, y servirán para justificar las inversiones necesarias, así como para mejorar la calidad de los servicios. Como se ha dicho previamente, garantizar la calidad de los programas, sobre todo de aquellos que atienden a la población más vulnerable, es fundamental para que los programas de AEPI cumplan su rol de cerrar brechas sociales. Es importante asegurar que las personas que atienden a los niños sean seleccionadas de acuerdo con un perfil, que reciban una certificación antes de empezar su trabajo —así como formación en servicio durante la realización de este—, que cuenten con supervisión efectiva, y que su desempeño sea constantemente evaluado para demostrar que cumplen con los estándares establecidos por el programa. Asimismo, es clave que los programas siempre tomen en consideración y respeten las diferencias culturales de las poblaciones a las que atienden.

### ***Reto 2: Mejorar la calidad de la oferta de educación inicial para niños de 3 a 5 años***

Los progresos en materia de acceso a la educación inicial son innegables: hoy en día, más del 90% de los niños de 4 y 5 años asisten a un programa de educación inicial. Estas buenas noticias, sin embargo, no deben hacernos perder de vista que existen aún algunos pendientes, principalmente a) incrementar el acceso a la educación inicial de los niños de 3 años y b) reducir las brechas en el acceso generadas por área de residencia y lengua de los estudiantes.

Sin embargo, el tema de fondo en relación con la educación inicial para niños de 3 a 5 años es la urgente necesidad de mejorar la calidad de la oferta. La evidencia internacional y nacional a favor de la educación inicial es clara: hay una asociación positiva y fuerte entre la asistencia a un centro

de educación preescolar y el rendimiento académico en la escuela, pero para que los efectos se materialicen, son requisitos necesarios la calidad del programa y una exposición prolongada.

Específicamente en relación con el caso peruano, más de un estudio ha comparado el efecto de asistir a un programa de inicial escolarizado (CEI<sup>18</sup>) y no escolarizado (PRONOEI). La evidencia revisada en la sección anterior de este texto es clara en señalar que no existe efecto de la asistencia a un PRONOEI ni en el desarrollo infantil ni en el rendimiento académico durante la escuela. Adicionalmente, se sabe que el impacto de la educación inicial es diferente entre grupos sociales: para los estudiantes que habitan en la sierra y la selva, que hablan una lengua materna diferente del castellano, y que viven en un hogar pobre, la asistencia a educación inicial no tiene mayor efecto en su rendimiento en la escuela. El motivo principal parece ser que esos grupos acceden a programas de inicial de muy pobre calidad.

La necesidad de repensar la oferta de los PRONOEI cae por su propio peso. Este no es un tema reciente sino, más bien, un reto pendiente desde hace varios años. El PEN (Consejo Nacional de Educación 2007: 55) señala, al respecto, que es necesario reestructurar «los PRONOEI sobre la base de estándares de calidad de servicio, como oferta complementaria y no sustitutoria de la educación inicial escolarizada». La existencia de los PRONOEI a menudo se ha justificado aduciendo que implementar IEI en zonas de poca densidad sería muy caro y, por tanto, los PRONOEI son una forma de ofrecer el servicio a un menor costo. Las principales razones de los costos más bajos son que a las promotoras se les paga menos que a las docentes especializadas en inicial y que se pide a las comunidades que cedan un local para el servicio.

Desde el principio de equidad descrito al inicio de este capítulo —principio que deben seguir los programas AEPI a fin de lograr el objetivo de cerrar brechas sociales creadas en los primeros años de vida de los niños—, el argumento anterior es totalmente inaceptable. Se está ofreciendo una educación inicial mediante PRONOEI precisamente a las poblaciones con menores recursos,

---

18 Actualmente llamados IEI.

sobre todo en zonas rurales. Si el objetivo último fuera nivelar el piso a favor de los niños de contextos menos favorecidos, lo que debería ocurrir es exactamente lo contrario: la inversión del Estado en zonas de mayor pobreza —sobre todo rurales— debería ser mayor que la de zonas urbanas. Los servicios educativos en zonas rurales o de pobreza requerirían contar con, al menos, una docente de inicial muy bien capacitada, y con los materiales necesarios y pertinentes para su trabajo. Esto supone cambiar la naturaleza no escolarizada de los PRONOEI para convertirlos en instituciones de educación inicial de primer nivel que funcionen en contextos de alta pobreza. Un programa como PRONOEI puede «ahorrar» dinero al Estado en el corto plazo por las razones antes señaladas; sin embargo, es una inversión cuya pobre calidad determinará que difícilmente se puedan obtener retornos en el largo plazo.

Desde hace unos años, el MINEDU viene avanzando en replantear los PRONOEI. En la actualidad, se está implementando una estrategia de formalización progresiva de los programas existentes en zonas urbanas principalmente, en la que se los transforma en instituciones escolarizadas (IEI) y se asume total responsabilidad presupuestal por estos.<sup>19</sup> De acuerdo con información brindada por la Unidad de Planeamiento y Planificación (UPP) del MINEDU,<sup>20</sup> 1273 PRONOEI —45% de los cuales son urbanos— se han convertido en IEI durante el 2016. Actualmente, existe una lista de 2044 PRONOEI cuya situación se está evaluando para ver cuán factible es su conversión en IEI durante el 2017; el 17% de estos PRONOEI son urbanos y el 13%, periurbanos. Una limitación que enfrenta el sector respecto al proceso de conversión es la disponibilidad de terrenos donde implementar IEI, pues como se ha señalado (nota 19), los PRONOEI funcionan en espacios que no pertenecen al sector Educación, y en tanto no se garantice que el terreno es de propiedad del Estado, no podrán convertirse en IEI. Otra limitación es el número mínimo de niños requerido para ofrecer el servicio:

19 Mientras son PRONOEI, la comunidad se hace cargo tanto del local como del servicio de una promotora, que solo recibe una propina. Cuando pasa a ser IEI, es el Estado el que debe proporcionar el local y pagar un sueldo a una docente.

20 Las autoras agradecen la colaboración de los especialistas de UPP que compartieron esta información para incluirla en el capítulo.

el PRONOEI atiende a una población menor que la estipulada en la norma de racionalización 1825, y en la medida en que no demuestre que su demanda supera los 15 alumnos —número mínimo para zonas rurales—, no podrá ser convertido en IEI. De cara al futuro, es importante que el sector continúe con esta tarea en todas las zonas del país, a fin de garantizar programas de calidad para todos los niños, asegurando y asignando el presupuesto necesario para ello.

### ***Reto 3: Implementar un sistema nacional de evaluación del desarrollo infantil***

En la actualidad existen documentos de política que identifican claramente la importancia de la primera infancia como periodo clave del desarrollo, y que fijan metas en relación con el aprendizaje y la educación de los niños menores de 6 años. Sin embargo, no existen los medios para medir el avance en el cumplimiento de las metas propuestas.

A modo de ejemplo, el PNAIA contempla un sistema de monitoreo y evaluación llamado SIMONE, orientado a medir los avances en relación con el plan. Sin embargo, los indicadores más sólidos están vinculados a temas de salud, y en materia de desarrollo infantil y educación de la primera infancia, no hay medios para monitorear el avance más allá de tasas de acceso a educación inicial.

Hasta la fecha, en el país no se dispone de una encuesta nacional que recoja información sobre el desarrollo de los niños, salvo en aspectos vinculados a salud y nutrición, que sí se recogen como parte de la ENDES. Por ello, definitivamente es un reto pendiente implementar regularmente una encuesta de la niñez o la primera infancia a fin de conocer cómo están evolucionando los niveles de desarrollo de la población infantil.<sup>21</sup> Adicionalmente, la información disponible como parte de una encuesta de este tipo también puede ser usada para la evaluación de programas específicos.

---

21 Al respecto, ver Fiszbein, Guerrero y Rojas 2016.

Si bien el MIDIS ha presentado avances en esta dirección, aún se está lejos de institucionalizar un sistema de medición con estas características. La figura de una autoridad nacional para la infancia con capacidad de aprobar planes y presupuestos a favor de los niños menores de 6 años podría jugar un rol clave en la institucionalización de este tipo de sistemas en el país, de modo que trasciendan a los diferentes Gobiernos y gestiones.

Para terminar, ninguno de los tres retos planteados en este capítulo puede resolverse de inmediato. No solo existen limitaciones respecto a los recursos económicos —eventualmente, estos podrían asegurarse—, sino que los recursos humanos también son insuficientes. Por ejemplo, en el país no contamos —ni contaremos en el corto plazo— con personal calificado disponible y suficiente para sostener la ampliación de la cobertura de programas de AEPI de calidad dirigidos a niños menores de 3 años (particularmente en contextos de pobreza y pobreza extrema), y para cambiar el carácter «no formal» de los PRONOEI y convertirlos en IEI que puedan ofrecer una educación de calidad a los niños de 3 a 5 años que están en situación de mayor vulnerabilidad. Es fundamental diseñar e implementar una estrategia que nos permita superar esta limitación en el mediano plazo. Únicamente así la atención y educación de la primera infancia constituirá una prioridad nacional no solo en la teoría sino también en la práctica.



## Referencias bibliográficas

- Araujo, María Caridad; Marta Dormal, Martha Rubio-Codina, Viviana Cruzado y Denice Caveró (2016). *Resultados de la evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más*. Manuscrito no publicado.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Barnett, Steven (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *Future of Children*, 5(3), 25-50.
- Basurto, María Pía y Verónica Gonzales (2011). La importancia de la educación inicial para el rendimiento escolar. En Karlos La Serna (Ed.). *Retos para el aprendizaje: de la educación inicial a la universidad* (pp. 105-169). Lima: Universidad del Pacífico.
- Beltrán, Arlette y Janice Seinfeld (2012). *La trampa educativa en el Perú: cuando la educación llega a muchos, pero sirve a pocos*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Berlinski, Samuel; Sebastián Galiani y Paul Gertler (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. *Journal of Public Economic*, 93(1-2), 219-234.
- Berlinski, Samuel y Norbert Schady (Eds.) (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, DC: BID.
- Bernal, Raquel; Camila Fernández, Carmen Elisa Flórez, Alejandro Gaviria, René Ocampo, Belén Samper y Fabio Sánchez (2009). *Evaluación de impacto del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Boller, Kimberly; Debra A. Strong y Deborah Daro (2010). Home visiting: looking back and moving forward. *Zero to Three*, 30(6), 4-9.

- Bos, María Soledad; Alejandro J. Ganimian y Emiliana Vegas (2014). *América Latina en PISA 2012: ¿cómo se desempeñan los estudiantes que asistieron a pre-escolar?* Brief, 10. Washington, DC: BID.
- Britto, Pia Rebelo; Hirokazu Yoshikawa y Kimberly Boller (2011). Quality of early childhood development programs in global contexts: rationale for investment, conceptual framework and implications for equity. *Social Policy Report*, 25(2), 1-30.
- Brotherson, Sean (2009). *Understanding brain development in young children*, FS-609. NDSU Extension Service. Fargo, North Dakota: North Dakota State University.
- Cáritas (2005). *Los wawa wasis: aporte de Cáritas al desarrollo de los niños y la sociedad en el Perú. Sistematización de la experiencia de Cáritas en Puno*. Lima: Cáritas.
- Carneiro, Pedro y James Heckman (2003). Human capital policy. En James Heckman y Alan Krueger (Eds.). *Inequality in America: what role for human capital policy?* (pp. 77-240). Madison, Wisconsin: MIT Press.
- Castro, Juan Francisco (2014). *Effects of early childhood development interventions on parental behavior: evidence from a home-visiting programme in Peru*. Documento de Trabajo.
- Consejo Nacional de Educación (2014). *PEN. Balance y recomendaciones 2013*. Lima: CNE.
- Cueto, Santiago (2011). Políticas y programas educativos para la primera infancia en Perú: retos y perspectivas. *Espacio para la Infancia*, 36, 17-20.
- Cueto, Santiago y Juan José Díaz (1999). Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima. *Revista de Psicología*, 17(1), 73-91.
- Cueto, Santiago; Juan León, Gabriela Guerrero e Ismael Muñoz (2009). *Psychometric characteristics of cognitive development and achievement instruments in Round 2 of Young Lives*. Young Lives Technical Note, 15. Oxford: Young Lives.

- Cueto, Santiago; Juan León e Ismael Muñoz (2014). Educational opportunities and learning outcomes of children in Peru: a longitudinal model. En Michael Bourdillon y Jo Boyden (Eds.) *Growing up in poverty: findings from Young Lives* (pp. 245-268). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Currie, Janet (2001). Early childhood education programs. *Journal of Economic Perspectives*, 15(2), 213-238.
- Díaz, Juan José (2006). *Preschool education and schooling outcomes in Peru*. Investigación en curso y parte del proyecto Niños del Milenio para el Perú, GRADE, Lima.
- Engle, Patrice L.; Maureen M. Black, Jere R. Berhman, Meena Cabral de Mello, Paul J. Getler, Lydia Kapiriri, Reinaldo Martorell, Mary Eming Young e International Child Development Steering Group (2007). Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in developing world. *The Lancet*, 369(9557), 229-242.
- Fiszbein, Ariel; Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas (2016). *Medición del desarrollo infantil en América Latina: construyendo una agenda regional*. Washington, DC: Diálogo Interamericano y GRADE. Recuperado de <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/12/Medicio%CC%81n-del-Desarrollo-Infantil-en-America-Latina-FINAL-1.pdf>
- Grantham-McGregor, Sally; Yin Bun Cheung, Santiago Cueto, Paul Glewwe, Linda Richter, Barbara Strupp e International Child Development Steering Group (2007). Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. *The Lancet*, 369(9555), 60-70.
- Grantham-McGregor, Sally y Susan Walker (2015). Visitas domiciliarias para la primera infancia en Jamaica. *Espacio para la Infancia*, julio, 29-36.
- Guerrero, Gabriela; Santiago Cueto, Juan León, Claudia Sugimaru, Elisa Seguín e Ismael Muñoz (2009). *Prácticas de docentes y promotoras educativas comunitarias del nivel inicial y niveles de desarrollo infantil en los departamentos de Ayacucho, Huánuco y Huancavelica*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.

- Guerrero, Gabriela y Juan León (2012). *Demanda social por programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en el Perú: ¿qué tipo de programas de AEPI demanda la población?, ¿cuáles son las posibilidades y retos de llevar a escala este tipo de intervenciones?* Documentos de Investigación, 65. Lima: GRADE.
- Guerrero, Gabriela y Claudia Sugimaru (2010). *Oportunidades y riesgos de las transferencias del servicio wawa wasi a los gobiernos locales y provinciales*. Lima: Niños del Milenio.
- Guerrero, Gabriela; Claudia Sugimaru y Santiago Cueto (2010). *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación*. Documentos de Trabajo, 58. Lima: GRADE.
- Kotliarenco, María; Esteban Gómez, María Muñoz y Marcela Aracena (2010). Características, efectividad y desafíos de la visita domiciliaria en programas de intervención temprana. *Revista Salud Pública*, 12(2), 184-196.
- Loeb, Susana; Bruce Fuller, Sharon Kagan y Bidemi Carrol (2004). Child care in poor communities: early learning effects of type, quality, and stability. *Child Development*, 75(1), 47-65.
- McDonald, Myfanwy; Tim G. Moore y Sharon Goldfeld (2012). *Sustained home visiting for vulnerable families and children: a literature review of effective programs*. Victoria: The Royal Children's Hospital Centre for Community Child Health y The Murdoch Children's Research Institute.
- Meyers, Marcia K.; Dan Rosenbaum, Cristopher Ruhm y Jane Waldfogel (2003). *Inequality in early childhood education and care: what do we know?* Russell Sage Foundation. Recuperado de <http://www.russellsage.org/research/reports/early-education>.
- Ministerio de Educación del Perú (2003). *Plan Estratégico de Educación Inicial*. Lima: MINEDU.
- Ministerio de Educación del Perú y Fundación Bernard Van Leer (1997). *Guía para animadoras de PAI*. Lima: MINEDU.

- Myers, Robert (1992). *The twelve who survive: strengthening programmes of early childhood development in the Third World*. Michigan: High/Scope Press.
- Myers, Robert G. (1993). *Hacia un porvenir seguro para la infancia. Programación del desarrollo y la atención de la primera infancia en el mundo en desarrollo*. Barcelona: UNESCO.
- Naudeau, Sophie; Naoko Kataoka, Alexandria Valerio, Michelle J. Neuman y Kenedy Elder (2011). *Investing in young children: an early childhood development guide for policy dialogue and project preparation*. Washington, DC: World Bank.
- NICHD Early Child Care Research Network (2002). Early child care and children's development prior to school entry: results from the NICHD study of early child care. *American Educational Research Journal*, 39(1), 133-164.
- Paris, G. Scott; J. Fred Morrison y F. Kevin Miller (2006). Academic pathways from preschool through elementary school. En Patricia A. Alexander y Philip H. Winne (Eds.). *Handbook of Educational Psychology* (pp. 61-85). Segunda edición. Londres: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Peacock, Shelley; Stephanie Konrad, Erin Watson, Darren Nickel y Nazeem Muhajarine (2013). Effectiveness of home visiting programs on child outcomes: a systematic review. *BMC Public Health*, 17(13).
- Revco, Ofelia y Orlando Mella (1999). *Impacto de la educación parvularia en la educación básica*. Serie Documentos de Estudios, 4. Santiago: JUNJI.
- Save the Children (2011). *Cómo responder a los derechos de niños y niñas menores de 6 años... tarea pendiente: una aproximación a la situación de las cunas, cunas jardín y jardines gestionados por otros sectores del Estado y municipalidades*. Lima: Save the Children.
- Shonkoff, Jack; W. Thomas Boyce y Bruce S. McEwen (2009). Neuroscience, molecular biology, and the childhood roots of health disparities: building a new framework for health promotion and disease prevention. *Jama*, 301(21), 2252-2259.

- Schweinhart, Lawrence (2007). Outcomes of the High/Scope Perry Preschool study and Michigan School Readiness Program. En Mary Eming Young y Linda M. Richardson (Eds.). *Early child development: from measurement to action* (pp. 87-102). Washington, DC: Banco Mundial.
- Schweinhart, J. Lawrence; Jeanne Montie, Zongping Xiang, W. Steven Barnett, Clive R. Belfield y Milagros Nores (2005). *Lifetime effects: the High/Scope Perry Preschool study through age 40*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Siraj-Blatchford, Iram y Martín Woodhead (Eds.) (2009). *Programas eficaces para la primera infancia*. La Primera Infancia en Perspectiva, 4. Milton Keynes, UK: The Open University.
- Sweet, Monica A. y Mark I. Appelbaum (2004). Is home visiting an effective strategy?: a meta-analytic review of home visiting programs for families with young children. *Child Development*, 75(5), 1435-1456.
- Treviño, Ernesto; Pablo Fraser, Alejandra Meyer, Liliana Morawietz, Pamela Inostroza y Eloísa Naranjo (2015). *Informe de resultados TERCE. Factores asociados*. Santiago: UNESCO.
- UMC (2013). *Estudio de educación inicial: un acercamiento a los aprendizajes de las niñas y los niños de cinco años de edad*. Informe de resultados. Lima: MINEDU.
- UNESCO (2010). *Atención y educación de la primera infancia. Informe regional América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.
- UNESCO (2006). *Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007. Resumen*. Fortemps: UNESCO.
- U. S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families (2002). *Making a difference in the lives of infants and toddlers and their families: the impacts of early head start*. Final Technical Report.

Verdisco, Aimee; Santiago Cueto, Jennelle Thompson y Oliver Neuschmidt (2015). *Urgencia y posibilidad: una primera iniciativa para crear datos comparables a nivel regional sobre desarrollo infantil en cuatro países latinoamericanos*. PRIDI. Washington, DC: BID.

## **Normas legales**

Ley General de Educación (2004). Decreto Ley 28044.

Ley General de Educación (1972). Decreto Ley 19326.

Resolución Viceministerial 036-2015-MINEDU. Lima, 13 de julio.

## CAPÍTULO 5

# DIEZ AÑOS JUNTOS: UN BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DEL PERÚ SOBRE EL CAPITAL HUMANO<sup>1</sup>

*Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez*

### Resumen

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, Juntos, es el programa de transferencias condicionadas de dinero del Perú. Durante los últimos años, se han llevado a cabo una serie de evaluaciones de su impacto tanto sobre sus condicionalidades —uso de servicios de salud y educación— como sobre el capital humano de la población beneficiada.

El objetivo del presente estudio es presentar una revisión y una síntesis de esta literatura, con énfasis en el impacto de Juntos en salud, nutrición, educación y trabajo infantil. Los hallazgos de la literatura se pueden resumir de la siguiente manera: a) el programa ha tenido un impacto sobre las condicionalidades y el gasto en alimentos y en educación; b) ha tenido un impacto positivo sobre el estado nutricional, fundamentalmente en la reducción de la desnutrición crónica severa, pero hay factores que inciden en este impacto, incluyendo la edad de la primera exposición; c) no ha tenido impacto sobre los aprendizajes; d) finalmente, se encuentran efectos sobre el trabajo infantil, no siempre de la naturaleza deseada. A partir de estos resultados, se genera una serie de recomendaciones —particularmente relacionadas con la articulación con otros programas del Estado— y se dan sugerencias para futuras evaluaciones.

---

1 Alan Sánchez agradece el apoyo financiero del Think Tank Initiative. Asimismo, los autores agradecen los comentarios de Norma Vidal y Álvaro Monge a una versión preliminar del presente documento, y también los comentarios de los participantes en la conferencia por los 35 años de GRADE. Los autores se responsabilizan por cualquier error u omisión.



## Introducción

En el 2015 se cumplieron 10 años del lanzamiento del programa de transferencias condicionadas Juntos, uno de los pilares del Gobierno peruano en la lucha contra la pobreza. Este programa realiza transferencias monetarias a hogares pobres, a condición de que estos cumplan una serie de requisitos relacionados con la asistencia a los siguientes servicios: a) controles prenatales para gestantes; b) controles de crecimiento y desarrollo (CRED) para niños y niñas durante los primeros tres años; c) asistencia a la escuela para niños, niñas y adolescentes. Su población objetivo está conformada por hogares en situación de pobreza, principalmente en zonas rurales de la sierra y la selva. En el 2014, según estadísticas oficiales, el programa contaba con 834 000 hogares afiliados (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2015). En términos presupuestales, en el 2012 el gasto total del programa representaba el equivalente al 0,13% del PBI, lo que lo convertía en el programa público más importante enfocado en la niñez e infancia del país (Alcázar y Sánchez 2016). Durante dicho año, solo el gasto público destinado a alimentación escolar llegó a niveles similares.

La implementación de este tipo de programas se puede racionalizar de dos maneras. En el corto plazo, permiten aliviar la pobreza monetaria de un modo focalizado, e incrementar el uso de los servicios públicos de salud y educación por parte de la población pobre. Además, en el largo plazo, se promueve la acumulación de capital humano, sentando las bases para romper con la transmisión generacional de la pobreza (Fizbein y Schady 2009, Correa 2009). Dada su envergadura y objetivos, el estudio del impacto del programa Juntos ha concitado la atención de los hacedores de política y de la comunidad académica. Habiendo transcurrido 10 años, ¿qué balance de resultados se puede hacer? ¿Qué tipo de efectos ha tenido el programa sobre las variables meta asociadas a las condicionalidades? Más allá del cumplimiento de las condicionalidades, ¿hubo efectos sobre el capital humano y las dimensiones relacionadas?

En este documento, revisamos la literatura académica producida durante los últimos años sobre el impacto del programa en niños, niñas

y adolescentes. El énfasis está puesto en aspectos relacionados con la acumulación de capital humano; por ello, nos enfocamos en las áreas de salud y nutrición, educación y trabajo infantil. El objetivo que se persigue es doble. Primero, hacer una síntesis de la evidencia obtenida por los diversos estudios cuantitativos, identificando además áreas donde aún es necesario llevar a cabo investigaciones. Segundo, generar recomendaciones para el programa a la luz de los resultados hallados.

Un referente importante de este estudio es Aramburú (2010), cuyo objetivo fue hacer un metaanálisis de los estudios cuantitativos y cualitativos que evaluaron el programa. Sin embargo, el número de estudios disponibles en ese momento era muy limitado. Cabe mencionar que durante los últimos años se han llevado a cabo varias revisiones de los procesos del programa Juntos (véase Vargas 2011 y Presidencia del Consejo de Ministros 2011), pero no se ha hecho una revisión crítica de las evaluaciones de impacto realizadas. Este estudio busca llenar ese vacío, con un enfoque en capital humano. A 10 años del lanzamiento de Juntos, es importante desarrollar este tipo de balance de investigación, con el fin de contribuir a identificar las áreas prioritarias de mejora para el programa en los próximos años.

Cabe destacar que, así como Juntos, otros programas de transferencias condicionadas (PTC) vienen operando en América Latina, tales como Bolsa Familia en el Brasil, Chile Solidario en Chile, Familias en Acción en Colombia y Prospera<sup>2</sup> en México. Estos programas son similares en términos de las condicionalidades asociadas al pago de las transferencias, aunque difieren en cuanto al monto y frecuencia de estas (véase el cuadro 1). Otros PTC —como Red de Protección Social en Nicaragua— han sido descontinuados, y existen nuevos programas que se han basado en experiencias previas, tales como Solidaridad en República Dominicana. Se ha encontrado que, casi invariablemente, los PTC de la región tienen un efecto positivo sobre las condicionalidades asociadas al uso de servicios de salud materno-infantil, matrícula escolar y asistencia escolar (véase Fizbein y Schady 2009). Esta es una condición necesaria para que las políticas públicas

---

2 Antes denominado programa Oportunidades/Progresá.

Cuadro 1

Programas de transferencias condicionadas en América Latina

País	Nombre del programa	Año de inicio	Tipo de transferencia <sup>a</sup>	Monto (mensual) de la transferencia (US\$) <sup>b</sup>		Condicionalidades <sup>c</sup>
Brasil	Bolsa Familia	2003	Diferenciada	Básico (por familia) 19,30	Variable (máximo cinco por familia) 8,77	<i>Salud:</i> Los niños menores de 7 años deben presentar su cartilla de vacunación al día, y asistir a sus controles de CRED. <i>Educación:</i> Matrícula y asistencia al centro educativo.
Chile	Ingreso Ético Familiar (Chile Solidario)	2012	Diferenciada	Bono base (por familia) 6,04	Salud (por niño) 8,61 Educación (por niño) 8,61	<i>Salud:</i> Los menores de 6 años deben acreditar su asistencia a los controles de Niño Sano. <i>Educación:</i> Los niños de 6 a 18 años, matriculados en institución educacional reconocida por el Estado, deben registrar una asistencia escolar mensual superior o igual que el 85%.
Colombia	Más Familias en Acción	2011	Diferenciada	Salud (por familia) 13,31	Educación (por niño) 5,81	<i>Salud:</i> Los niños menores de 7 años deben asistir a CRED. <i>Educación:</i> Los niños de 5 a 18 años deben estar matriculados y registrar una asistencia escolar del 80%.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Única	50,00		<i>Salud:</i> Los niños menores de 6 años deben asistir a sus controles bimestrales de CRED. <i>Educación:</i> Los niños de 6 a 15 años deben estar matriculados y asistir al colegio el 90% de los días por mes.
Honduras	Programa de Asignación Familiar	2007	Diferenciada	Salud (por niño, máximo 3) 4,00	Educación (por familia) 3,17	<i>Salud:</i> Los niños menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición, y las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, deben asistir a controles de salud. <i>Educación:</i> Los niños de 6 a 14 años que estén cursando hasta sexto grado en escuelas públicas deben ser matriculados y asistir al colegio (no más de 20 faltas por año).

► País	Nombre del programa	Año de inicio	Tipo de transferencia <sup>a</sup>	Monto (mensual) de la transferencia (US\$) <sup>b</sup>		Condicionalidades <sup>c</sup>
México	Prospera	1998	Diferenciada	Salud (monto máximo por familia) 106,14	Educación (monto máximo por familia) 78,51	<i>Salud:</i> Los niños de 0 a 16 años deben asistir a sus controles de salud. Las mujeres gestantes deben asistir a sus controles prenatales. <i>Educación:</i> Los niños y jóvenes de 6 a 21 años deben estar matriculados (o haber completado el colegio) y asistir el 85% de los días de clase.
Perú	Juntos	2005	Única	29,48		<i>Salud:</i> Véase el cuadro 2. <i>Educación:</i> Véase el cuadro 2.

## Notas:

a La transferencia se define como única si el monto mensual otorgado es único por familia, y se define como diferenciada si los montos varían de acuerdo con los componentes del programa.

b Los montos de las transferencias diferenciadas por componentes se calculan como un promedio simple de los montos por categorías definidas en las páginas oficiales de cada programa. Todos los montos son expresados en dólares americanos teniendo como referencia el tipo de cambio del año 2015 para cada país.

c Algunos de los programas referidos, tales como Prospera o Ingreso Ético Familiar, presentan componentes dirigidos a adultos mayores y/u otros grupos vulnerables. En este cuadro solo se describen los componentes que hacen referencia a la salud y educación del niño.

ejerzan un impacto en la generación de capital humano. Sin embargo, para tener resultados duraderos, es importante determinar si estos programas tienen efectos en «resultados finales» de capital humano. En este sentido, la evidencia es menos clara. Manley y otros (2013) encuentran que muchos PTC a nivel mundial han tenido impactos nutricionales, pero muchos otros no. Asimismo, existe poca evidencia de que los PTC puedan lograr un impacto en dimensiones cognitivas y de aprendizajes.

El cumplimiento de las condicionalidades puede contribuir a que los niños, niñas y adolescentes beneficiados obtengan mejores resultados en el mercado laboral en el futuro, particularmente si esto se traslada en más años de escolaridad. Más aún, aunque las metas actuales del programa Juntos están asociadas específicamente al cumplimiento de las condicionalidades, dada la naturaleza de estas es posible esperar impactos del programa en dimensiones tales como resultados nutricionales, aprendizajes y habilidades cognitivas. Sin embargo, no es evidente que esto tenga que ser así.

## **1. Características del programa Juntos**

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, Juntos, se creó el 6 de abril del 2005 mediante Decreto Supremo 032-2005-PCM, modificado por el Decreto Supremo 062-2005-PCM y el Decreto Supremo 012-2012-MIDIS. Inicialmente, el programa estuvo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). A partir del 2012, el programa fue asignado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en ese entonces de reciente creación. El programa orienta sus acciones a la reducción de la pobreza, a la generación de capital humano y a la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. El lanzamiento del programa se produjo tomando como referencia las experiencias favorables de otros programas de transferencias monetarias condicionadas, tales como Oportunidades (ahora Prospera) en México, y Bolsa Escola y Bolsa Alimentação en el Brasil.

Los hogares beneficiados son hogares pobres conformados por una gestante y/o por una madre con hijos menores de 5 años y/o en edad escolar.

El programa otorga un pago único a las familias beneficiadas equivalente a 100 soles mensuales hasta fines del 2009 y 200 soles bimestrales a partir del 2010. La transferencia anualizada equivale a cerca del 13% del gasto monetario anual de las familias beneficiadas.<sup>3</sup>

Si bien el programa no exige que la transferencia monetaria sea utilizada en alimentos o en bienes que beneficien directamente a los niños, dicha transferencia sí está condicionada al cumplimiento de ciertas corresponsabilidades. Las corresponsabilidades se han ido ajustando a través del tiempo, manteniendo un enfoque en salud y nutrición, y en educación. El eje central de las condicionalidades incluye a) asistencia a controles prenatales por parte de las gestantes; b) asistencia a CRED por parte de niños y niñas hasta por lo menos los tres primeros años; y c) matrícula y asistencia a la escuela primaria por parte de niños, niñas y adolescentes (Presidencia del Consejo de Ministros 2009).<sup>4</sup> Desde el 2012-2013 se han añadido corresponsabilidades adicionales en los siguientes ámbitos: a) matrícula y asistencia a la educación inicial o programa no escolarizado de educación inicial (PRONOEI) a partir de los 3 años, y b) matrícula y asistencia hasta los 19 años o la culminación de la educación secundaria (lo que ocurra primero).<sup>5</sup>

Como referencia, la columna A del cuadro 2 reporta las condicionalidades vigentes durante los primeros años de operación del programa, mientras que la columna B reporta la versión vigente de las condicionalidades, aplicables desde el 2013. Cabe destacar que la manera más concreta en que se establecen las corresponsabilidades desde el 2013 no representa un menor nivel de compromiso del programa, sino un traslado de la responsabilidad a los sectores encargados de brindar los servicios. Así, por ejemplo, las normas del Ministerio de Salud (MINSA) señalan que el CRED, además de la evaluación y monitoreo del crecimiento, incluye verificación de vacunas,

3 Estimaciones propias.

4 Inicialmente, había una corresponsabilidad adicional referida a la necesidad de que los beneficiarios cuenten con DNI. Esta condición ya no se explicita, lo que refleja tanto los avances alcanzados en términos del registro e identificación de la población en general —y la población pobre en particular— como la necesidad de los hogares de contar con esta identificación en primer lugar para ser considerados por el programa.

5 Véase la Resolución de Dirección Ejecutiva 42-2013-MIDIS-PNADP-DE.

## Cuadro 2

### Corresponsabilidades del programa Juntos

Ámbito	Miembro objetivo y corresponsabilidad	
	A: En el 2008	B: Desde el 2013
Salud y nutrición	<p>Gestantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles pre y postnatales, esquema completo de vacunación, suplemento de sulfato ferroso y ácido fólico, y asistencia a charlas de nutrición, salud reproductiva y preparación de alimentos.</li> </ul>	<p>Gestantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acudir al establecimiento de salud para el control prenatal mensual.</li> </ul>
	<p>Niños de 6 meses a 3 años</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO) (recepción de papilla y participación de las madres en capacitación).</li> </ul>	<p>Niños y niñas de 0 a 36 meses</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acudir al establecimiento de salud para los CRED señalados en los protocolos de atención primaria en salud.</li> </ul>
	<p>Niños de hasta 5 años</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema completo de vacunación, suplemento de sulfato ferroso, CRED, desparasitación. Salud ambiental: viviendas con agua segura.</li> </ul>	
Educación	<p>Niños de 6 a 14 años que no han completado la primaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigencia de asistencia al establecimiento educacional el 85% de los días en que se realizan actividades educativas.</li> </ul>	<p>Niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 6 a 19 años (o que no hayan completado la secundaria)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistir a las clases y tener como máximo tres faltas injustificadas por mes.</li> </ul>
		<p>Niños y niñas de 3 a 6 años</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistir a las clases en la institución de educación inicial o PRONOEI y tener como máximo tres faltas injustificadas por mes.</li> </ul>
Identidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención del DNI.</li> </ul>	

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2009) y Resolución de Dirección Ejecutiva 42-2013-MIDIS-PNADP-DE.

suplementación con hierro, suplementación con vitamina A —en zonas prioritizadas—, desparasitación, consejería para madres, entre otros aspectos.

#### *a) Expansión geográfica del programa*

Desde el 2005, el programa ha ido incrementando su cobertura geográfica de manera paulatina. En particular, el programa Juntos ha ido migrando desde el cinturón de pobreza de la sierra sur, donde se inició, al resto de la sierra y a la selva. Así, los primeros 110 distritos en los que intervino el programa —70 en los últimos meses del 2005 y 40 en el primer trimestre del 2006— se encuentran en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Luego, a mediados del 2006 se añadieron al programa 210 distritos y 5 departamentos: Áncash, Cajamarca, Junín, La Libertad y Puno. En el 2007 se sumaron 318 distritos y los departamentos de Amazonas, Cusco, Loreto, Pasco y Piura, y así se conformó un total de 638 distritos que recibieron acceso al programa durante la primera expansión. La segunda expansión a nivel distrital se produjo a partir del 2011. Ese año se creó el MIDIS,<sup>6</sup> y el programa Juntos fue transferido de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) al MIDIS.<sup>7</sup> Hacia finales del 2014, la cobertura de Juntos alcanzó un total de 1143 distritos, localizados en 15 departamentos.<sup>8</sup> En el 2014 se incorporó también el departamento de San Martín, con lo que aumentó la cobertura en la selva.

Con respecto al número de hogares beneficiados, en el primer año de operaciones el programa benefició a aproximadamente 23 000 familias. Los dos años siguientes, el total de hogares beneficiarios fue de 164 000 y 373 000, respectivamente. En el periodo 2008-2011, el número de hogares beneficiarios estuvo entre 440 000 y 500 000. Es a partir del 2012 que se empieza a observar una nueva tendencia creciente en el número de hogares

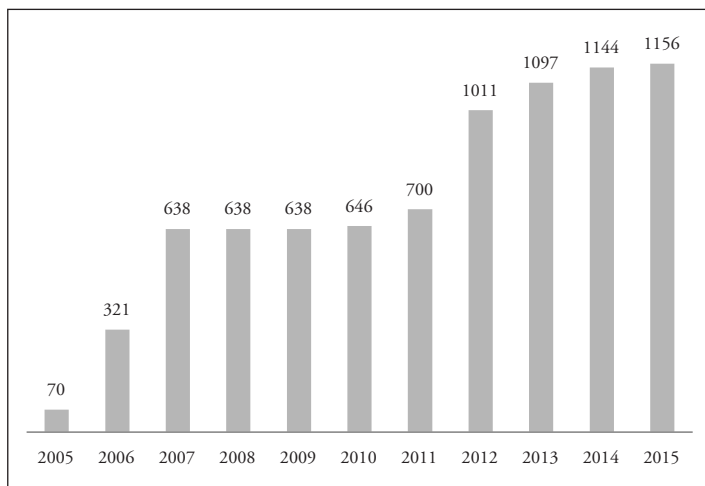
<sup>6</sup> Ley 29792.

<sup>7</sup> Mediante Resolución Suprema 004-2012-PCM, Juntos fue adscrito como Unidad Ejecutora del Pliego MIDIS.

<sup>8</sup> Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín.

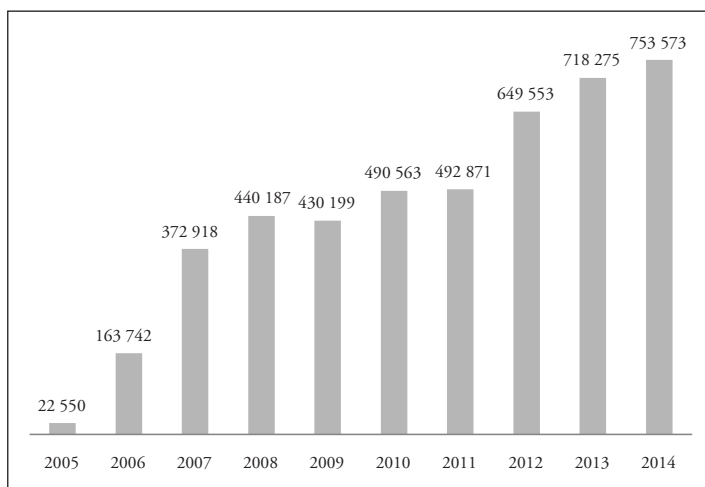


**Gráfico 1**  
**Evolución del número de distritos beneficiarios del programa Juntos**



Fuente: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, Juntos. Unidad de Planeamiento y Presupuesto.

**Gráfico 2**  
**Evolución del número de hogares afiliados al programa Juntos**



Fuente: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, Juntos. Unidad de Planeamiento y Presupuesto.

afluidos. A finales del 2014, Juntos llegó a 834 000 familias. En términos de la localización geográfica de los hogares beneficiados, en el 2014, el 29% de familias beneficiadas se encontraban en la sierra centro; el 22%, en la sierra sur; el 22%, en la sierra norte; el 19%, en la selva; y el 8%, en la costa.<sup>9</sup>

### *b) Focalización del programa*

El proceso de selección de los beneficiarios de Juntos tiene dos etapas. La primera se refiere a la selección geográfica, la cual determina los distritos en los que interviene el programa; la segunda etapa se refiere a la selección de los hogares dentro de cada distrito elegible. Técnicamente, existe una tercera etapa de verificación comunal, con el doble objetivo de evitar tanto filtraciones como la subcobertura. El objetivo es seleccionar a hogares pobres que residan en distritos pobres. Siguiendo este principio, los criterios específicos se han ido actualizando con el tiempo, reflejando tanto los cambios en las estrategias de lucha contra la pobreza del país y la necesidad de articular los programas sociales, como, en parte, cambios en las instituciones a cargo de la focalización. A grandes rasgos, es posible distinguir la «primera expansión», del 2005 al 2007, durante la cual el proceso de focalización fue propuesto al programa Juntos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y la «segunda expansión», que comenzó en el 2011, durante la cual el MIDIS determinó los criterios de focalización.

El proceso de selección durante la «primera expansión» es descrito en detalle en Linares García (2009). En este caso, para la selección de distritos se elaboró un índice de pobreza distrital calculado a partir de los siguientes factores: porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas, brecha de pobreza, tasa de desnutrición crónica, tasa de pobreza extrema e incidencia de violencia política. El índice de pobreza distrital se

---

9 Estimaciones propias a partir de información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2014.

creó como una ponderación simple de los factores mencionados. Luego, se ordenó los distritos según dicho índice, de mayor a menor nivel de pobreza, y se estableció que los primeros distritos en ser servidos serían los más pobres —con algunas excepciones puntuales—. <sup>10</sup> A partir de este procedimiento, se llegó a incluir 638 distritos de manera escalonada durante el 2005, el 2006 y el 2007. En los distritos seleccionados, el INEI procedió a realizar barridos censales, administrando una ficha socioeconómica similar a la utilizada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). A partir de la información recogida, se determinó un umbral para distinguir entre hogares pobres y no pobres, preseleccionando para el programa solo a los hogares pobres que tuviesen al menos un miembro objetivo —madre gestante, niños, niñas o adolescentes hasta los 14 años—. Finalmente, la lista de preseleccionados se validó con la participación de una asamblea comunal de validación. Si bien durante el 2008 y 2009 no se incluyeron nuevos distritos al programa, se realizó un proceso de «intensificación» con el fin de incluir a un mayor número de beneficiarios dentro de los distritos seleccionados. Esto se llevó a cabo en línea con la Estrategia Nacional Crecer, creada con el fin de que exista una mayor articulación entre los programas sociales para la reducción de la desnutrición crónica. Entre otras medidas, se optó por dar acceso universal al programa en distritos pequeños con niveles de pobreza de 50% o más y niveles de desnutrición infantil de 30% o más.

Para la «segunda expansión» del programa, ocurrida a partir del 2011, se hicieron algunas modificaciones en los criterios de focalización utilizados para seleccionar nuevos distritos y hogares, las cuales están resumidas en el *Manual de operaciones 2011-2013*. Según este manual, se tomaron en consideración los siguientes criterios de manera secuencial: a) distritos seleccionados según un índice ponderado geográfico que considera el nivel de pobreza del distrito, la tasa de desnutrición crónica infantil en menores de 5 años y el número de niños menores de 3 años; b) distritos considerados como prioritarios en

10 Se hizo excepciones en los casos en los que el número de distritos atendidos en determinado departamento era muy bajo. En estos casos, se optó por excluir estos distritos y reemplazarlos por distritos pobres ubicados en departamentos con un gran número de distritos seleccionados.

la estrategia nacional Crecer, principalmente en zonas rurales; c) distritos con más del 50% de su población en situación de pobreza. Luego, dentro de cada distrito se escogió a los hogares clasificados como pobres extremos o pobres de acuerdo con el punto de corte establecido por el algoritmo vigente del SISFOH y que tuvieran al menos un miembro objetivo: madre gestante, niños, niñas o adolescentes de hasta 19 años.

Actualmente, distritos con tasas de pobreza de entre 40% y 50%, y que pertenecen a la zona rural, también son beneficiarios del programa debido a que el Decreto Supremo 009-2012-MIDIS amplió la cobertura de este.

## **2. Impactos esperados del programa**

El actual marco lógico, vigente desde el 2013, está disponible en el portal web del programa. Como referencia, el marco lógico que estuvo vigente en el Plan Operativo Institucional del 2010 puede encontrarse en Vargas (2011). Ambas versiones se reportan en el cuadro A.2 del anexo. Los cambios en los indicadores de seguimiento reflejan tanto la inclusión de nuevas condicionalidades como cambios en las prioridades de las políticas sociales. Así, por ejemplo, la casi universalización en el acceso a la educación primaria determina que sea menos relevante hacer un seguimiento de la asistencia en el nivel primaria, e implica enfocarse más bien en la asistencia en el nivel secundaria.

En el ámbito de salud y nutrición, el programa ha mantenido un seguimiento a indicadores de asistencia a controles prenatales y CRED. Algo que cabe destacar es que el marco lógico previo incluía indicadores relacionados con la desnutrición crónica infantil y el consumo de alimentos de alto valor nutritivo en el hogar, algo que se ha discontinuado en el marco actual.

En el ámbito de la educación, se ha pasado de tener como meta indicadores de asistencia a la educación básica regular a tener como meta indicadores de deserción escolar en el nivel secundaria, y se han incorporado

metas de asistencia a la preescuela para niños de 3 a 5 años. Asimismo, se ha pasado de contar con un indicador de «porcentaje de niños con la edad correcta para el grado» a contar con un indicador de «porcentaje de niños de 6 años que están cursando el primer grado de primaria».

Si bien el programa actualmente no se ha planteado metas específicas en términos de mejorar los resultados nutricionales y de aprendizajes, así como tampoco de reducción del trabajo infantil, dada la naturaleza de las condicionalidades es posible esperar impactos en estas áreas. Los controles prenatales y CRED, así como la transferencia monetaria, pueden generar un impacto directo en el estado nutricional del niño. Por su parte, la obligatoriedad de la asistencia escolar, en combinación con las inversiones tempranas en salud y nutrición, sugieren que puede presentarse un efecto en los aprendizajes, debido al mayor tiempo que el niño pasa en la escuela; a las complementariedades entre salud, nutrición y aprendizajes; así como a la transferencia y su impacto en los gastos en educación. Asimismo, es importante destacar que el marco lógico previo del programa sí incluía la prevalencia de la desnutrición crónica infantil como indicador. Por todos estos motivos, se justifica que varios de los estudios que han evaluado el impacto de Juntos hayan tratado de ir más allá de las condicionalidades con el fin de determinar si el programa tuvo un efecto en la acumulación de capital humano.

### **3. Metodologías utilizadas y fuentes de información**

Desde el punto de vista metodológico, la regla de oro para la evaluación cuantitativa del impacto de programas públicos es el diseño aleatorizado. Una adecuada aleatorización en el acceso al programa garantiza que el grupo que recibe los beneficios (grupo de tratamiento) sea estrictamente comparable con aquel que no los recibe (grupo de control), de manera que la comparación entre ambos grupos proporciona información con respecto al impacto causal del programa. Esta estrategia ha sido utilizada, por ejemplo,

para evaluar PTC tales como Oportunidades (Progresá) en México y Red de Protección Social, en Nicaragua. Cabe destacar que la aleatorización en el acceso a estos programas es, típicamente, de carácter temporal; más allá del corto plazo, todos los hogares elegibles deberían ser capaces de acceder al programa.

Como resulta claro, la selección de los hogares beneficiados por el programa Juntos no fue aleatoria, por lo cual una evaluación que compare los hogares beneficiarios versus los no beneficiarios llevaría a una serie de sesgos, ya que los hogares no beneficiarios son en su mayoría no pobres. Por ello, para realizar la evaluación, los estudios disponibles recurrieron a métodos no experimentales de evaluación de impacto. Estos métodos incluyen a) diferencias en diferencias, método mediante el cual el grupo de beneficiarios se compara con un grupo de no beneficiarios razonablemente similar, lo que permite obtener resultados robustos en la medida en que las diferencias entre ambos grupos sean fijas en el tiempo; b) técnicas de *matching* mediante las cuales cada uno de los hogares (individuos) beneficiados se compara con hogares (individuos) similares en una serie de características observables que, a su vez, determinan el acceso al programa; c) variables instrumentales, que consiste en identificar una variable que determine el acceso al programa, pero que no esté correlacionada con características no observables del hogar. Como se verá en la siguiente sección, todos los estudios disponibles han tenido que recurrir a uno —o a más de uno— de estos métodos.

En términos de las fuentes de información utilizadas, las tres bases de datos disponibles para evaluar el impacto del programa son la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud (ENDES) y la encuesta de Niños del Milenio (NdM). La ENAH y la ENDES son encuestas oficiales implementadas por el INEI. Ambas tienen representatividad nacional y se administran de forma anual —desde el 2008 en el caso de la ENDES—. La población objetivo son los hogares peruanos en el caso de la ENAH y las mujeres en edad reproductiva en todo el país en el de la ENDES. En el caso de NdM, este es un estudio longitudinal de cuatro países (*Young Lives study*) financiado por el Ministerio de Desarrollo del Gobierno

de Reino Unido, implementado en el Perú por GRADE y el Instituto de Investigación Nutricional con la administración de la Universidad de Oxford. NdM es una encuesta representativa de hogares con niños nacidos entre el 2001 y el 2002, que excluye los hogares del 5% de distritos más ricos del país. Estos niños han sido visitados en cuatro ocasiones: en el 2002 (entre 6 y 18 meses), en el 2006 (entre 4 y 5 años), en el 2009 (entre 7 y 8 años) y en el 2013 (entre 11 y 12 años).

Cabe destacar que si bien Juntos comenzó a implementarse desde el 2005, en las encuestas mencionadas hubo un rezago en la inclusión específica de preguntas que permitieran identificar si el hogar era beneficiado por el programa. En el caso de ENAHO, el identificador de Juntos se incluyó a partir del 2006; en el de ENDES, a partir del 2008; y en el de NdM, a partir de la ronda 3 en el 2009, aunque en este último caso se incluyó una pregunta retrospectiva con el fin de determinar a partir de qué fecha (año y mes) el hogar comenzó a ser beneficiado. El último punto que se debe destacar es que, debido a las características del diseño, la gran mayoría de niños seguidos en el estudio de NdM fueron beneficiados por el programa cuando ya habían pasado la etapa de la infancia temprana —los primeros tres años de vida—, algo que tiene implicancias para el análisis y a lo cual se volverá más adelante.

#### **4. Estudios seleccionados para la revisión**

La revisión de la literatura realizada tuvo como objetivo identificar estudios cuantitativos que hayan utilizado metodologías de evaluación de impacto para evaluar el impacto del programa Juntos en dimensiones asociadas a la acumulación de capital humano durante la niñez y adolescencia. Se consideraron estudios publicados en revistas especializadas, libros y series de documentos de trabajo.

Se utilizaron tres formas de búsqueda. En primer lugar, se revisaron los listados de publicaciones disponibles en las páginas web de las 47 instituciones

de investigación —universidades, centros de investigación y *think tanks*— pertenecientes al Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), pues este congrega a las instituciones científicas más importantes del país en el ámbito de las ciencias sociales; además, se revisaron las páginas web del Banco Central de Reserva del Perú y de la Asociación Peruana de Economía.<sup>11</sup> En segundo lugar, se revisaron las páginas web del estudio NdM<sup>12</sup> (Young Lives)<sup>13</sup> y de Juntos, pues ambas entidades divulgan estudios realizados sobre este programa —en el caso de NdM, de las investigaciones que utilizan datos de dicho estudio—. Finalmente, se emplearon buscadores en línea —Google, JSTOR y Google Scholar— para asegurar la inclusión de todos los estudios relevantes.<sup>14</sup> A partir de estas tres herramientas de búsqueda, se identificaron 18 estudios cuantitativos (cuadro A.1 del anexo), de los cuales 10 cumplen el criterio de enfocarse en resultados de capital humano (cuadro 3).<sup>15</sup> Cinco de los estudios disponibles han utilizado los datos de NdM, tres han trabajado con datos de la ENAHO y dos con datos de la ENDES. Como se observa en el cuadro 3, los estudios disponibles evalúan principalmente el impacto de la «primera expansión» de Juntos, ocurrida entre el 2005 y el 2007. Así, la mayoría de estudios midió los resultados del programa entre el 2007 y el 2009.

### *a) Aspectos metodológicos de los estudios seleccionados*

Una manera de clasificar los estudios seleccionados es según las temáticas abarcadas. El primer estudio, uno de los más amplios temáticamente, es

11 Con este criterio se hallaron los estudios de García (2015), Sánchez y Jaramillo (2012), Escobal y Benites (2012), y Perova y Vakis (2012).

12 Disponible en [www.ninosdelmilenio.org](http://www.ninosdelmilenio.org) y [www.younglives.org.uk](http://www.younglives.org.uk)

13 Con este criterio se encontraron los estudios de Andersen y otros (2015), Johansson y Rondeau (2015), y Gahlaut (2011).

14 En Google, JSTOR y Google Scholar se buscaron los términos Juntos + health + nutrition, Juntos + salud + nutrición y Juntos + educación.

15 Además de los 10 estudios seleccionados, cabe destacar que hay una serie de investigaciones que han evaluado el impacto de Juntos exclusivamente sobre resultados del mercado laboral en miembros del hogar mayores de edad. Estos estudios no se han incluido en la presente revisión porque no coinciden con los criterios mencionados; sin embargo, algunos de sus hallazgos se tendrán en cuenta en la sección de discusión.



Perova y Vakís (2009) (en adelante Perova y Vakís I). Los autores evalúan el impacto del programa sobre la pobreza, el consumo, el mercado laboral, la salud, la educación y el trabajo infantil utilizando datos de la ENAHO. Este estudio fue actualizado en Perova y Vakís (2012) (en adelante, Perova y Vakís II), que además analiza aspectos relacionados con la importancia del tiempo de exposición al programa Juntos. En el caso de la salud y educación del niño, ambos estudios evalúan el impacto sobre el acceso a los controles prenatales, los controles de salud postnatales, la probabilidad de recibir vacunas, la matrícula y la asistencia escolar. Asimismo, Perova y Vakís (I) analizó indicadores antropométricos (talla-por-edad, peso-por-edad) y niveles de anemia para una submuestra específica del último trimestre de la ENAHO del 2007. En lo que respecta al nivel de consumo, en ambos textos se analiza el impacto en el consumo total de alimentos; y, además, en Perova y Vakís (I) se distingue según tipo de alimentos. Dada su amplitud temática, ambos estudios son importantes referencias.

El siguiente estudio en orden de publicación fue Gahlaut (2011), un trabajo de tesis que utilizó datos de NdM para evaluar el impacto del programa sobre el trabajo infantil, la matrícula escolar y los resultados de salud del niño (talla-por-edad, índice de masa corporal). Luego, Escobal y Benites (2012) utilizaron datos de NdM y se enfocaron en evaluar el impacto sobre el consumo e ingreso del hogar; uso del tiempo y talla-por-edad del niño; sentimientos, percepciones y actitudes de la madre y del niño.

Los estudios posteriores trataron temas más específicos. Sánchez y Jaramillo (2012) se concentraron en salud y nutrición infantil. Los autores utilizaron datos de la ENDES para medir el impacto del programa sobre la probabilidad de haber recibido todas las vacunas, talla-por-edad, desnutrición crónica y desnutrición crónica severa. Díaz y Saldarriaga (2014) utilizaron datos de la ENDES con el objetivo de medir el impacto del programa sobre el peso al nacer. Este estudio también hace un análisis detallado del impacto del programa sobre el tipo de servicios prenatales que la madre gestante recibe. En su trabajo de tesis, Johansson y Rondeau (2015) utilizaron datos de NdM para volver a revisar el impacto sobre trabajo infantil. Andersen y

otros (2015) utilizaron la misma base de datos para evaluar el impacto sobre talla-por-edad, desnutrición crónica, peso-por-edad, índice de masa corporal y logro cognitivo medido con el test de vocabulario en imágenes Peabody (PPVT por sus siglas en inglés). García (2015) utilizó datos de ENAHO para volver a revisar el impacto del programa sobre el consumo total y por rubros. Finalmente, Sánchez y otros (2016) utilizaron datos de NdM para estudiar la importancia de la edad de la exposición sobre talla-por-edad, desnutrición crónica, desnutrición crónica severa y logro cognitivo (PPVT).

Más allá de los temas tratados, desde el punto de vista metodológico, una manera de distinguir entre los estudios es en función de si cuentan o no con una línea de base. Con una línea de base se puede implementar una estrategia de doble diferencia, lo que permite explotar el hecho de que un grupo de beneficiarios y otro de no beneficiarios sean observados antes y después del programa, para controlar por tendencias comunes en ambos grupos. La línea de base se puede implementar con datos de panel a nivel individual, así como con datos de panel a nivel distrital. En el caso de NdM, para ciertas variables es posible construir una línea de base, pues los niños fueron observados por primera vez en el 2002, tres años antes del inicio del programa, y, al momento de la segunda ronda, en el 2006, la mayoría de hogares beneficiados aún no recibían la transferencia. En el caso de la ENAHO también existe una submuestra panel de hogares que es observada antes del inicio de Juntos, aunque la muestra es relativamente pequeña. En el caso de ENDES no existe un panel de hogares o de niños, aunque sí se observan resultados para hermanos biológicos, lo que permite hacer comparaciones intrahogar o entre-hermanos. Asimismo, cabe precisar que, en principio, en todos los casos es posible crear un panel de datos a nivel distrital.

Tomando en cuenta estos aspectos, notamos que los estudios que carecen de una línea de base son Perova y Vakis (I) y (II), y Johansson y Rondeau (2015). En cuatro de los cinco estudios que han utilizado datos de NdM (Andersen y otros 2015, Escobal y Benites 2012, Gahlaut 2011, y Sánchez y otros 2016) se construyeron líneas de base a partir de datos de panel individual, aunque en el caso de Gahlaut esto solo se hizo para

variables asociadas al estado nutricional. De los estudios que utilizaron datos de la ENAHO, solo García (2015) usó una línea de base con datos de panel individual. Finalmente, los dos estudios que utilizan datos de la ENDES (Sánchez y Jaramillo 2012, y Díaz y Saldarriaga 2014) usaron pseudopaneles de distritos no balanceados y, además, explotaron la disponibilidad de datos para hermanos biológicos para hacer comparaciones intrahogar o entre-hermanos.

Otro criterio para diferenciar los estudios es si utilizaron estrategias de *matching* (emparejamiento), en particular *propensity score matching*, una técnica no paramétrica de uso común en la literatura de evaluación de programas sociales, que permite comparar hogares tratados con hogares no tratados estadísticamente similares («gemelos estadísticos»). Esta estrategia se ha usado sobre todo en estudios enfocados en resultados nutricionales (Andersen y otros 2015; Escobal y Benites 2012; Sánchez y Jaramillo 2012). Una variante de esta estrategia es estimar un modelo lineal e incluir como variable de control la probabilidad de que el hogar esté afiliado al programa (el *propensity score*). Esta ruta es seguida por Perova y Vakis (I) y Johansson y Rondeau (2015).

Es importante mencionar que las estrategias de doble diferencia y emparejamiento se pueden combinar con el fin de obtener resultados más robustos, pues permiten comparar la evolución de un grupo tratado por el programa con la de un grupo no tratado estadísticamente comparable. Solo dos de los estudios analizados (Andersen y otros 2015, Sánchez y Jaramillo 2012) hacen uso de esta estrategia mixta.

Además de las estrategias de doble diferencia y emparejamiento, Perova y Vakis (II) proponen el uso de una estrategia de variables instrumentales. En particular, los autores explotan diferencias en la fecha del lanzamiento del programa a nivel distrital y diferencias en las fechas de entrevista de los hogares en la ENAHO para identificar el efecto del programa. Al hacer esto, en esencia comparan dos tipos de hogares: aquellos que, al momento de ser encuestados, recibían la transferencia con otros de los mismos distritos que, al momento de la encuesta, aún no recibían la transferencia.

Cuadro 3  
Evaluaciones cuantitativas del impacto de Juntos en el capital humano

Áreas temáticas		Año de publicación	Bases de datos utilizadas	Años en que los resultados son observados	Línea de base	Metodología <sup>a</sup>	Publicado en <i>Journal</i> <sup>b</sup>	Salud del niño	Educación y aprendizajes del niño	Niveles de consumo del hogar	Trabajo infantil
Perova y Vakis (I)	2009	2006-2007	ENAHO	2006-2007	No	MCO	No	x	x	x	x
Gahlaut	2011	2009	NdM rondas 1, 2 y 3	2009	Sí, parcial	MCO, DD	No	x	x		x
Perova y Vakis (II)	2012	2007-2009	ENAHO 2006-2009	2007-2009	No	MCO, VI	Sí	x	x	x	
Escobal y Benites	2012	2009	NdM rondas 1, 2 y 3	2009	Sí, parcial	DD, PSM	No	x	x	x	x
Sánchez y Jaramillo	2012	2008-2010	ENDES 2008-2010	2008-2010	Pseudo	DD, PSM	Sí	x			
Díaz y Saldarriaga	2014	2008-2013	ENDES 2008-2013	2008-2013	Sí, parcial	DD, VI	No	x			
Andersen y otros	2015	2009	NdM rondas 1, 2 y 3	2009	Sí	DD- PSM	Sí	x	x		
García	2015	2009-2012	ENAHO 2009-2012 (panel)	2009-2012	Sí	EF (DD)	No			x	

Autores	Año de publicación	Bases de datos utilizadas	Años en que los resultados son observados	Línea de base	Metodología <sup>a</sup>	Publicado en <i>Journal</i> <sup>b</sup>	Salud del niño	Educación y aprendizajes del niño	Niveles de consumo del hogar	Trabajo infantil
Johansson y Rondeau	2015	NdM ronda 3	2009	No	MCO, PSM	No				x
Sánchez y otros	2016	NdM rondas 1, 2, 3 y 4	2009 y 2013	Sí	DD	No	x	x		

a DD: se utilizó el método de doble diferencia. EF: se utilizó el método de efectos fijos. MCO: se utilizó mínimos cuadrados ordinarios. PSM: se utilizó el método de *propensity score matching*. IV: se utilizó el método de variables instrumentales.

b Revista científica con revisión de pares (*peer review*).

A manera de síntesis, es posible afirmar que 9 de los 10 estudios seleccionados aplicaron estrategias estándar para controlar por la selección en el programa. La excepción son los resultados de Gahlaut para trabajo infantil y matrícula escolar, en los que no se incluyó ningún tipo de control por selección al programa. Estos son los resultados menos robustos de los aquí revisados, pues no cuentan con un contrafactual adecuado. Asimismo, una desventaja de los estudios de Johansson y Rondeau (2015) y de Perova y Vakis (I) es que no cuentan con una línea de base; si bien controlan por selección, lo hacen estimando un modelo lineal e incluyendo como variable de control la probabilidad de que el hogar esté afiliado al programa, estrategia que se considera menos flexible si se la compara con una estimación de *propensity score matching* estándar (véase Angrist y Pischke 2009).

Finalmente, cabe destacar que tres de los estudios seleccionados han sido publicados en revistas especializadas con revisión de colegas (*peer review*), dos de los cuales aplican una estrategia combinada de doble diferencia y emparejamiento (Sánchez y Jaramillo 2012, y Andersen y otros 2015), y uno aplica una estrategia de variables instrumentales (Perova y Vakis II).

## **5. Revisión del impacto de Juntos en la salud y la nutrición**

Al abordar el impacto sobre salud y nutrición, un aspecto que se debe destacar es que el estado nutricional de los niños peruanos menores de 5 años ha mejorado sustancialmente durante la última década, tanto en hogares pobres afiliados como no afiliados. Esto es parte de una tendencia nacional, relacionada con factores tales como el impacto del crecimiento económico sobre el acceso al empleo e ingreso de los hogares pobres, mejoras en el acceso a servicios básicos —incluyendo agua potable y desagüe—, entre otros aspectos. Así, lo que está en discusión no es si los hogares afiliados al programa Juntos han mejorado en esta dimensión, sino si esta mejora se debe al programa Juntos o a otros factores. En esta sección, primero se identifican los efectos del programa sobre las condicionalidades asociadas a

salud, y luego se procede a identificar los resultados hallados en la literatura local sobre el impacto del programa en el estado de salud.

### *a) Acceso a servicios de salud*

Los estudios que han abordado el tema de la asistencia de niños menores de 5 años han utilizado datos de la ENAHO y de la ENDES. Según Perova y Vakis (I), la probabilidad de que un niño menor de 5 años haya sido llevado a un control de salud en los últimos tres meses aumentó en 37 puntos porcentuales (p. p.) debido al programa Juntos, y llegó a alrededor del 85%. Por su parte, con datos más actualizados, Perova y Vakis (II) hallaron que la misma probabilidad aumentó en 69 p. p., y llegó virtualmente al 100% de cobertura entre los tratados. Cabe mencionar que si bien estos resultados son sumamente alentadores, la ENAHO no incluye una pregunta específica sobre la asistencia del niño a los CRED, por lo que no queda claro el tipo de atención que recibió en estos casos.

**Cuadro 4-A**  
**Efecto marginal de Juntos sobre la asistencia a servicios de salud**

Estudio	Grupo etario	Asistencia a controles de salud (últimos tres meses)			
		Promedio	Según tiempo de exposición al programa		
Perova y Vakis (I)	0-5 años	Todos	< 1 año	13-15 meses	
		37,0*	40,0*	47,0*	
Perova y Vakis (II)	0-5 años	Todos	1-2 años	2-3 años	3-5 años
		69,0***	8,0***	11,0***	13,0**

Notas:

- El efecto marginal se expresa en puntos porcentuales.

- \*, \*\* y \*\*\* denotan significancia al nivel de 10%, 5% y 1%, respectivamente.

### Cuadro 4-B

#### Efecto marginal de Juntos sobre las vacunas recibidas

Estudio	Grupo etario	Probabilidad de recibir vacunas (últimos tres meses)			
		Promedio	Según tiempo de exposición al programa		
Perova y Vakis (I)	0-5 años	Todos 7,0**	< 1 año 0,0	13-15 meses -11,0**	
Perova y Vakis (II)	0-5 años	Todos 5,0	1-2 años 10,0***	2-3 años 19,0***	3-5 años 14,0*

Notas:

- El efecto marginal se expresa en puntos porcentuales.
- \*, \*\* y \*\*\* denotan significancia al nivel de 10%, 5% y 1%, respectivamente.

Un aspecto estrechamente vinculado a la asistencia a controles de salud son las vacunas recibidas por el niño. Perova y Vakis (I) hallaron que la probabilidad de que un niño haya recibido una vacuna en los últimos tres meses aumentó en 7 puntos porcentuales. Al analizar esta misma variable, Perova y Vakis (II) no hallaron un efecto en promedio; sin embargo, el efecto es positivo y estadísticamente significativo para todos los subgrupos cuando el impacto se desagrega según tiempo de exposición al programa, con un coeficiente de entre 10 y 19 p. p. Con datos de la ENDES es posible ir más allá y analizar la probabilidad de que un niño haya recibido determinadas vacunas —BCG 1, 2 y 3; DPT 1, 2 y 3; y antisarampionosa—. Al respecto, Sánchez y Jaramillo (2012) utilizaron datos de ENDES y encontraron que el número de vacunas recibidas por los niños de 3 a 5 años aumentó de manera estadísticamente significativa en el 2009 y el 2010 (incremento marginal de 0,4 y 0,8 vacunas, respectivamente).

También se ha analizado el impacto del programa sobre el uso de los servicios prenatales por parte de la mujer gestante. Perova y Vakis (II), y Díaz y Saldarriaga (2014), analizaron este aspecto.<sup>16</sup> Perova y Vakis (II) hallaron que la probabilidad de que el parto haya sido asistido por un médico se incrementó en 90 p. p. gracias al programa. Por su parte, Díaz

<sup>16</sup> Perova y Vakis (I) también lo analizan, pero para estas variables en particular, el tamaño de la muestra es limitado, por lo que este punto se excluye de la discusión.



y Saldarriaga (2014) utilizaron datos de ENDES y encontraron que tanto la asistencia a controles prenatales como el número de controles a los que se asistió aumentó como consecuencia del programa. Sin embargo, en este caso ellos no encontraron un incremento en la probabilidad de que las mujeres hayan sido asistidas por personal médico durante el parto.

Tomando estos resultados, la evidencia sugiere que, en general, sí se produjo una mejora en el uso de los servicios de salud por parte de la población beneficiada. Por otro lado, existe un déficit en la literatura, pues no se sabe exactamente qué tipo de servicios reciben los niños que asisten en los CRED. Volveremos a ello más adelante.

#### *b) Resultados nutricionales*

Respecto al posible impacto de Juntos en el estado nutricional, los estudios disponibles se han enfocado en los siguientes resultados del niño: hemoglobina, peso al nacer, puntaje Z-score de talla-por-edad, retardo en el crecimiento (desnutrición crónica), retardo en el crecimiento severo (desnutrición crónica severa) y puntaje Z-score de peso-por-edad. La variable peso-al-nacer permite aproximar el estado nutricional del niño al momento del nacimiento. Por su parte, las variables talla-por-edad y las asociadas al retardo en el crecimiento son informativas del estado nutricional del niño. En particular, el porcentaje de niños con un Z-score de talla-por-edad por debajo de -2 permite aproximar la prevalencia de desnutrición crónica total, mientras que el porcentaje de niños con un Z-score por debajo de -3 permite aproximar la prevalencia de desnutrición crónica severa. La ENDES recolecta información a nivel nacional de la talla y peso de todos los niños menores de 5 años (hasta tres niños por hogar). Aunque por su construcción la ENAHO no recolecta esta información, sí se obtuvo de manera puntual en el último trimestre del 2007 (también para niños menores de 5 años). Asimismo, el estudio Niños del Milenio recolectó esta información para su cohorte de seguimiento cuando los menores tenían 1-2 años (2002), 4-5 años (2006) y 7-8 años (2009).

**Cuadro 4-C**  
**Efecto de Juntos en el estado nutricional**

Estudio	Grupo etario	Resultados		
		Talla-por-edad (z-score)	Desnutrición crónica	Desnutrición crónica severa
Perova y Vakis (I)	0-5 años	-0,16	-	-
Perova y Vakis (II)	0-5 años	-	-	-
Gahlaut (2011)	7-8 años	0,288*	-	-
Sánchez y Jaramillo (2012)	0-5 años	0,131*	-3,5	-8,4**
Escobal y Benites (2012)	7-8 años	-0,06 (PSM) 0,14 (DD)	11,0 (PSM)	-
Andersen y otros (2015)	7-8 años			
	Participación en el programa >= 2 años	Promedio: 0,14 Niñas: -0,18 Niños: 0,43**	Promedio: -18.3* Niñas: -19.0* Niños: -14.1	-
	Participación en el programa < 2 años	Promedio: 0,12 Niñas: -0,069 Niños: 0,52***	Promedio: -8.0 Niñas: 4.0 Niños: -18.2*	
Sánchez y otros (2016)	7-8 años			
	Expuesto entre 4-7 años	0,012	6,5	-2,8
	Expuesto entre 0-3 años	0,250	-4,6	-13,7***

**Notas:**

- En el caso de talla-por-edad, se reporta el efecto marginal, el cual está expresado en términos del puntaje z de talla-por-edad.
- En el caso de desnutrición crónica y desnutrición crónica severa, el efecto marginal del programa está expresado en puntos porcentuales.
- \*, \*\* y \*\*\* denotan significancia al nivel del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

La variable que ha sido revisada por la mayor cantidad de estudios es el indicador de talla-por-edad, lo que refleja el hecho de que el principal problema entre los niños peruanos es la desnutrición crónica. Los resultados de estos estudios se resumen en el cuadro 4-C. El primer estudio que evaluó

el impacto nutricional de Juntos fue Perova y Vakis (I). Ellos no hallaron ningún impacto en talla-por-edad. Sin embargo, en este caso los autores evaluaron resultados utilizando datos del último trimestre de la ENAHO 2007, aproximadamente un año después de que un amplio número de distritos fueran introducidos al programa. Perova y Vakis (II) no actualizan resultados para esta variable.

Cuatro estudios posteriores se han enfocado en resultados nutricionales observados entre el 2009 y el 2010, uno utilizando datos de la ENDES (Sánchez y Jaramillo 2012) y tres con datos de NdM (Escobal y Benites 2012, Gahlaut 2011 y Andersen y otros 2015). De estos, Sánchez y Jaramillo, y Gahlaut, encuentran un efecto promedio positivo en talla-por-edad (de 0,13 y 0,29 desviaciones estándar, respectivamente), mientras que Escobal y Benites, así como Andersen y otros, no encuentran un efecto positivo para el promedio. Sin embargo, este último encontró un efecto positivo para niños en talla-por-edad (de entre 0,4 y 0,5 desviaciones estándar).

De los estudios mencionados, solo algunos analizaron el impacto del programa sobre el indicador de desnutrición crónica. Sánchez y Jaramillo (2012) hallaron que Juntos redujo la desnutrición crónica severa (en 8,4 puntos porcentuales), pero no la desnutrición crónica, lo que sugiere que el programa tuvo efectos principalmente en el grupo que estaba peor desde el punto de vista nutricional (retardo de crecimiento severo). Por su parte, Andersen y otros (2015) encontraron que la desnutrición crónica sí se redujo entre los beneficiados por el programa entre dos y tres años (en 18,3 puntos porcentuales), mas no entre los beneficiados menos de dos años. Estos autores no analizaron el impacto en desnutrición crónica severa.

Una diferencia importante entre estos estudios es la edad de exposición al programa Juntos en los niños de los hogares analizados. En el caso de Sánchez y Jaramillo (2012), ellos evalúan los efectos del programa en cohortes de niños nacidos entre el 2003 y el 2010, de manera que muchos de estos menores fueron beneficiados desde la infancia temprana, mientras que los estudios que han utilizado datos de NdM se enfocan en una cohorte de niños nacidos entre el 2001 y el 2002, que por lo tanto se beneficiaron después

de sus tres primeros años de vida. Así, la diferencia en los resultados podría deberse a diferencias en la edad de exposición.

Al respecto, Sánchez y otros (2016) utilizan datos recientes de la ronda 4 de NdM. Ellos comparan el impacto de la exposición a Juntos sobre la cohorte de niños nacidos entre el 2001 y el 2002 —analizada en los estudios previos— con el impacto análogo entre los hermanos menores de estos niños nacidos entre el 2004 y el 2007. Los autores encuentran que el impacto promedio del programa fue positivo solo para los niños beneficiados por el programa Juntos durante los primeros tres años. En particular, la desnutrición crónica severa se redujo en 13,7 puntos porcentuales entre los hermanos beneficiados durante los primeros tres años de vida, mas no entre aquellos beneficiados en edad posterior.

Respecto a otros resultados nutricionales, Díaz y Saldarriaga (2014) no hallaron un impacto del programa sobre el peso al nacer de los niños beneficiados. Por su parte, Perova y Vakis (I) tampoco encontraron un efecto en los niveles de hemoglobina.

Al margen de posibles diferencias en la metodología de estos estudios, lo que los resultados sugieren es que no es evidente que el programa haya tenido efectos nutricionales para todos los niños beneficiados. Aspectos tales como la edad de exposición, el tiempo de exposición, el sexo del niño y el grado de severidad en el retardo del crecimiento del niño en la línea de base son relevantes para entender los efectos del programa.

### *c) Mecanismos de transmisión*

En el caso de talla-por-edad y desnutrición crónica, para las cuales se han detectado algunos efectos positivos, un posible canal es el de un cambio en la dieta de los hogares beneficiados por el programa. Al respecto, cuatro estudios abordan el impacto del programa Juntos sobre el gasto en alimentos de los hogares. Perova y Vakis (I y II) y García (2015) llevan a cabo este análisis utilizando datos de la ENAHO, mientras que Escobal y Benites (2012)

utilizaron datos de NdM. Perova y Vakis (I) fueron los primeros en calcular el impacto de Juntos sobre el gasto en alimentos de los hogares. Estos autores encontraron que el gasto mensual per cápita en alimentos aumentó en 34%, lo que, dado el promedio de gasto de los hogares de la muestra, representó un aumento de 15 soles en el gasto per cápita. En el caso de Perova y Vakis (II), los autores estimaron un impacto en la misma variable de 15% —equivalente a un aumento de 8 soles en el gasto per cápita—, algo menor que el primero estimado, pero cuya magnitud es aún importante. Escobal y Benites (2012) no encontraron ningún impacto del programa sobre el gasto total en alimentos, mientras que García (2015) halló que el gasto en alimentos aumentó en 147% como consecuencia del programa. De estos estudios, solo Perova y Vakis I reportan de manera sistemática el impacto del programa en los distintos rubros de alimentos. A grandes rasgos, ellos identifican un aumento en la gran mayoría de rubros, excepto en los de carne, mariscos, leche, queso y huevos, en los cuales no se encuentra efecto. Asimismo, identifican una reducción en el consumo de bebidas alcohólicas y de alimentos fuera del hogar.

Más allá del impacto de Juntos en el gasto en alimentos, cabe destacar que aún no se cuenta con evidencia cuantitativa sobre el impacto del programa en prácticas alimenticias —por ejemplo, el tipo de alimentación complementaria que recibe el niño, la duración de la lactancia materna— ni en la prevalencia de la diarrea, aspectos que, a su vez, pueden tener un efecto sobre el estado nutricional. En tal sentido, la evidencia con la que se cuenta respecto a los canales a través de los cuales el programa podría tener un efecto sobre el estado nutricional es aún limitada.

Por otro lado, ninguno de los estudios disponibles aborda el hecho de que todos los afiliados a Juntos son también afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS). Es posible que parte de los efectos actualmente atribuidos a Juntos sean, en realidad, una consecuencia de la afiliación al SIS.

## **6. Revisión del impacto de Juntos en la matrícula y la asistencia escolar, el logro cognitivo y el trabajo infantil**

### *a) Matrícula y asistencia escolar*

En el ámbito del uso de los servicios de educación, la matrícula escolar y la asistencia escolar son dimensiones claves asociadas tanto al cumplimiento de las condicionalidades del programa como a sus posibles efectos de largo plazo sobre los individuos beneficiados. El impacto del programa en estas dimensiones ha sido analizado por Perova y Vakis I y II, utilizando datos de la ENAHO del 2006 al 2009 para niños de 6 a 14 años. Los niveles de matrícula en las muestras analizadas eran de alrededor del 75%, mientras que la asistencia escolar entre los matriculados era de aproximadamente el 85%.

En el caso de la matrícula escolar, utilizando datos de la ENAHO, Perova y Vakis (I) encontraron un efecto de 4 puntos porcentuales en la matrícula, similar para niños y niñas. Por su parte, Perova y Vakis II analizaron la misma variable y no encontraron un efecto promedio en este caso. Sin embargo, cabe destacar que este estudio encuentra evidencia de un efecto en los hogares beneficiados entre 2-3 años y 3-5 años, de 8 puntos porcentuales en ambos casos.<sup>17</sup>

En el caso de la asistencia escolar, esta se mide en términos de si el niño estaba asistiendo a la escuela en el momento en que se aplicaba la encuesta, condicionado a que estuviera matriculado. Perova y Vakis (I) no hallan un efecto promedio del programa Juntos sobre la asistencia, mientras que Perova y Vakis (II) sí lo encuentran. Cabe destacar que la magnitud del efecto es importante, pues incrementa la probabilidad de asistencia escolar en 25 puntos porcentuales.

---

17 Aunque es posible que los efectos hallados en el segundo estudio reflejen la importancia del tiempo de exposición de los hogares al programa, cabe destacar que, por construcción, los hogares beneficiados por el programa por más tiempo son los ubicados en los distritos más pobres del país y son los que mayormente analizan Perova y Vakis (I), por lo que no queda claro si el efecto según tiempo de exposición hallado se debe también al hecho de que los hogares expuestos por más tiempo eran también los más pobres.

Tanto en matrícula como en asistencia, más allá de los efectos promedio, lo que es importante es determinar si el efecto del programa es mayor —o menor— en determinados momentos de la educación básica, tales como el inicio de la primaria, la transición de la primaria a la secundaria, o el fin de la educación básica. Únicamente Perova y Vakis (I) analizan esta dimensión y estiman efectos específicos por edades, de 6 a 14 años (9 coeficientes). Al hacer esto, ellos encuentran un efecto positivo en la matrícula para niños de 6 y 7 años (de 11 y 10 puntos porcentuales, respectivamente). Asimismo, encuentran un efecto positivo en asistencia escolar para este mismo rango de edad (de 12 y 13 puntos porcentuales, respectivamente). En tal sentido, los efectos hallados solo parecen haber beneficiado a los niños que estaban iniciando la educación primaria. Una posible explicación del resultado hallado es que el costo de oportunidad de cumplir con las condicionalidades del programa —en términos de trabajo infantil— es relativamente menor para niños que aún no están en edad de trabajar.

**Cuadro 5-A**  
**Efecto marginal de Juntos sobre la matrícula y la asistencia**

Estudio	Grupo etario	Resultados			
		Tasa de matrícula escolar			
		Promedio	Según tiempo de exposición		
Perova y Vakis (I)	6-14 años	Todos	< 1 año	13-15 meses	
		4,0***	8,0***	14,0***	
Perova y Vakis (II)	6-14 años	Todos	1-2 años	2-3 años	3-5 años
		6,0	1,0	8,0***	8,0***
		Tasa de matrícula escolar			
		Promedio	Según tiempo de exposición		
Perova y Vakis (I)	6-14 años	Todos	< 1 año	13-15 meses	
		1,0	3,0*	9,0***	
Perova y Vakis (II)	6-14 años	Todos	1-2 años	2-3 años	3-5 años
		25,0***	1,0	3,0***	1,0

Notas:

- Efectos marginales expresados en puntos porcentuales.
- \*, \*\* y \*\*\* denotan significancia al nivel de 10%, 5% y 1% respectivamente.

### *b) Logro cognitivo*

En el caso de logro cognitivo, esta dimensión únicamente ha sido evaluada utilizando datos del estudio NdM, con un enfoque en los resultados del test de vocabulario Peabody para niños de 7 y 8 años en el momento en que fueron observados. Andersen y otros (2015) evaluaron el impacto del programa de niños beneficiados por el programa después de la infancia temprana, mientras que Sánchez y otros (2016) extendieron el análisis para niños observados a la misma edad, pero beneficiados durante sus primeros tres años de vida. Ninguno de estos estudios halló un impacto del programa en estas dimensiones. A la luz de los resultados de la literatura internacional relacionados con el impacto cognitivo de programas de transferencias condicionadas, este resultado no es del todo sorprendente. Dado que el programa sí tiene un impacto en la matrícula y asistencia escolar de niños de 6 y 7 años, lo que posiblemente reflejan los resultados hallados son déficits en la calidad de la educación de nivel primaria en el Perú.

### *c) Mecanismos de transmisión*

En lo que se refiere al gasto en educación, únicamente Perova y Vakis (I) y García (2015) analizan este aspecto. En el primer caso, se desagrega el gasto en uniformes escolares, matrícula, y libros y otros suministros. En el agregado no se encuentra un efecto, aunque en el nivel de rubros se identifica un incremento en el gasto en uniformes que se contrarresta por una reducción en el gasto en matrícula escolar. En el caso de García, el autor encuentra que el gasto en educación aumentó en un 47% como consecuencia del programa, aunque no precisa la composición de este gasto.

### *d) Trabajo infantil*

La dimensión de trabajo infantil ha sido evaluada por diversos estudios. Perova y Vakis (I) y (II) utilizaron datos de la ENAHO para niños de 6 a 14



años, considerando el impacto del programa sobre la probabilidad de que hubieran trabajado la semana anterior. Por su parte, Escobal y Benites (2012), Gahlaut (2011), y Johansson y Rondeau (2015), utilizaron datos de NdM para niños de 7 a 8 años. Escobal y Benites se enfocan en el número de horas destinadas a trabajos remunerados y no remunerados, mientras que los otros dos estudios evaluaron el impacto sobre la probabilidad de haber tenido un trabajo remunerado o no remunerado durante el último año.

En esta dimensión, los resultados hallados son inesperados. En el caso de Perova y Vakis (I y II), ambos estudios encuentran un incremento en la probabilidad de haber trabajado en la semana previa asociado a la afiliación al programa. De manera similar a lo que se observó para el caso de la matrícula escolar, Perova y Vakis (I) encuentran un efecto positivo en toda la muestra (de 5 puntos porcentuales), mientras que Perova y Vakis (II) hallan este efecto solo para los niños de hogares beneficiados entre 24 y 36 meses, y por más de 36 meses (de 3 y 13 puntos porcentuales, respectivamente). Por su parte, tanto Escobal y Benites como Johansson y Rondeau detectaron un incremento en la probabilidad de tener un trabajo no remunerado en conjunto con una reducción en la probabilidad de tener un trabajo remunerado (no significativo en el caso de Johansson y Rondeau). La magnitud del aumento en la probabilidad de tener un trabajo no remunerado es importante, de 23 y 52 puntos porcentuales según Escobal y Benites, y Johansson y Rondeau, respectivamente. Este aumento es proporcionalmente mayor respecto a la reducción en el trabajo remunerado.

Al hacer un análisis diferenciado por género, Johansson y Rondeau encuentran que el efecto se observa en particular para niños. A diferencia de estos dos estudios, Gahlaut encuentra un aumento en la probabilidad de realizar un trabajo remunerado. Sin embargo, es importante mencionar que, para este resultado en particular, Gahlaut no controla explícitamente por selección en el programa, por lo que el resultado podría estar reflejando diferencias intrínsecas en los niveles de trabajo infantil entre hogares tratados y no tratados.

Tomando el resultado de estos estudios en conjunto, los hallazgos sugieren que los niños beneficiados por el programa tienen una mayor

**Cuadro 5-B**  
**Efecto marginal de Juntos en el trabajo infantil**

Estudio	Grupo etario	Resultado			
<i>Trabajó la semana previa</i>					
Perova y Vakis I	6-14 años	Todos 5,0**	<12 meses 6,0***	13-15 meses 5,0*	
Perova y Vakis II	6-14 años	Todos 17,0	1-2 años -0,0***	2-3 años 3,0*	3-5 años 13,0***
<i>Hace trabajo remunerado</i>					
Gahlaut	7-8 años	35,5**			
Johansson y Rondeau (2015)	7-8 años	-7,6			
<i>Hace trabajo no remunerado</i>					
Johansson y Rondeau (2015)	7-8 años	51,2***			
<i>Trabajo remunerado (número de horas)</i>					
Escobal y Benites (2012)	7-8 años	PSM: DD:	-9,55*** -9,55***		
<i>Trabajo no remunerado (número de horas)</i>					
Escobal y Benites (2012)	7-8 años	PSM: DD:	22,79** 13,51		

Notas:

- Efectos marginales expresados en puntos porcentuales, salvo en el caso de número de horas.
- PSM: se utilizó el método propensity score matching. DD: se utilizó el método de doble diferencia.
- \*, \*\*, \*\*\* denotan significancia al nivel de 10%, 5% y 1%, respectivamente.

probabilidad de trabajar, lo que posiblemente se debe a una reasignación del trabajo remunerado hacia el trabajo no remunerado. Por la naturaleza del trabajo no remunerado, es posible que este se realice dentro del hogar, algo sugerido por Johansson y Rondeau.

## 7. Discusión de los hallazgos y recomendaciones de política

De lo analizado hasta aquí resaltan cinco aspectos: a) el programa Juntos ha tenido un impacto sobre las condicionalidades —asistencia a centros de salud para niños menores de 5 años y gestantes, matrícula y asistencia escolar—; b) los hogares beneficiados reportan gastar más en alimentos y en educación; c) es claro que el programa ha tenido un impacto positivo sobre el estado nutricional; sin embargo, hay factores que inciden en su impacto: en particular, la edad de la primera exposición parece ser fundamental, y es más fácil reducir la desnutrición crónica cuando esta es severa; d) el programa no ha tenido un impacto sobre el aprendizaje de los niños, medido este en términos de desarrollo del vocabulario; y e) el trabajo infantil remunerado parece haberse reducido; sin embargo el trabajo no remunerado al parecer ha aumentado.

El análisis también sugiere que quedan aún áreas en las cuales los estudios cuantitativos adicionales podrían ayudar a dilucidar los impactos del programa: a) tipo de servicios de salud que reciben los niños y niñas menores de 36 meses durante sus CRED, así como la frecuencia de estos controles, lo cual puede hacerse con datos de la ENDES; b) asistencia a educación inicial; c) progresión escolar de niños, niñas y adolescentes —probabilidad de tener la edad adecuada para el grado, probabilidad de terminar la primaria y la secundaria, entre otros—; y d) impacto en los aprendizajes; por ejemplo, utilizando información de rendimiento en comunicación y matemáticas de las Encuestas Censales de Estudiantes.

Además de los cuatro puntos mencionados, un quinto aspecto e) es que la evidencia disponible está asociada a la primera expansión de Juntos, ocurrida entre el 2005 y el 2007-2009. Aún no hay evidencia sobre el impacto de la segunda expansión, ocurrida a partir del 2011. Cabe destacar que para evaluar el impacto de la segunda expansión de Juntos es posible que sea necesario llevar a cabo estudios a medida con un muestreo específicamente diseñado para garantizar el número de observaciones requeridas para evaluar este impacto. Esto es así porque a medida que el programa tiene una mayor

cobertura geográfica, el número de hogares pobres que no acceden a las transferencias condicionadas en el país es cada vez más pequeño, lo cual dificulta llevar a cabo evaluaciones del programa con datos de encuestas tales como ENDES y ENAHO.

Más allá de la agenda de investigación pendiente, a continuación mencionamos cuatro aspectos de política que se derivan de este balance de investigación.

En primer lugar, resulta fundamental encontrar maneras de que Juntos pueda tener un efecto inequívoco sobre la desnutrición crónica, en lugar de solo desnutrición crónica severa. Se puede ser más audaz en la lucha contra la desnutrición crónica mediante la inclusión de un componente nutricional —alimentos fortificados— en zonas de inseguridad alimentaria. Esta acción se podría realizar de manera articulada con programas alimentarios existentes o nuevos, con el fin de aliviar la complejidad logística de incluir este tipo de componente.

En segundo lugar, aunque puede entenderse como algo muy ambicioso, consideramos que Juntos debe comenzar a jugar un papel que no solo se refiera a asegurar que niños y niñas asistan al colegio y culminen la educación básica, sino también que incremente el logro educativo. Es cierto que para conseguir que las condicionalidades tengan como efecto una mejora en los resultados de los niños beneficiados la sola asistencia no es suficiente; el Estado debe invertir más en los servicios ofrecidos en los distritos Juntos. Este reto ha sido reconocido desde el inicio por los encargados de implementar el programa, pero no por ello se puede dejar de mencionarlo (Presidencia del Consejo de Ministros 2009). Por ejemplo, es destacable que se haya incluido como parte de las condicionalidades la asistencia a la educación inicial de niños de 3 a 5 años, pues haber concurrido a la preescola es un determinante importante del logro educativo y cognitivo (León y otros 2016). Sin embargo, para que la asistencia a la preescola tenga un efecto, los PRONOEI deben ponerse a la par de la calidad de la educación ofrecida por los jardines. Otras iniciativas —tales como las de Soporte Pedagógico— podrían también dar prioridad a los distritos Juntos.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, se debe continuar buscando sinergias entre Juntos y los programas focalizados en hogares pobres, en particular aquellos relacionados con servicios de guardería y estimulación temprana —por ejemplo, con Cuna Más—. Este tipo de complementariedades es clave para garantizar que las inversiones en salud y nutrición durante la primera infancia que el programa promueve se traduzcan en un mejor rendimiento en el colegio y en mayores habilidades cognitivas y socioemocionales. Dada la escala del programa, con cerca de un millón de hogares beneficiados, se puede pensar en este programa como una plataforma a la cual se deben ir articulando los programas de infancia focalizados.

En cuarto lugar, los resultados de los estudios que actualmente viene desarrollando el MIDIS sobre el impacto de pasar de un sistema de pago único a uno de pago diferenciado —según el número de niños en el hogar y el grado educativo cursado por estos— serán útiles para evaluar la eficacia de este tipo de estrategias. En principio, un sistema de pago diferenciado podría ayudar a reducir la deserción escolar a nivel secundaria y a incrementar la probabilidad de completar la educación básica, con el consiguiente aumento en el ingreso esperado en el mercado laboral.

Así pues, a 10 años del inicio de Juntos, es mucho lo que se ha avanzado en términos de acceso a servicios de salud y educación, en términos de gasto en salud y educación por parte de los hogares, y en términos de la lucha contra la desnutrición crónica. En los próximos años, además de extender la cobertura del programa a las últimas zonas de pobreza no cubiertas, es importante considerar de qué manera Juntos puede contribuir a erradicar la desnutrición crónica y a mejorar los niveles de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes en los hogares más pobres del país.

## Referencias bibliográficas

- Alcázar, Lorena (2009). *El gasto público social frente a la infancia: análisis del programa Juntos y de la oferta y demanda de servicios asociados a sus condiciones*. Lima: GRADE y Niños del Milenio.
- Alcázar, Lorena y Karen Espinoza (2014). *Impacto del programa Juntos sobre el empoderamiento de la mujer*. Avances de Investigación 19. Lima: GRADE.
- Alcázar, Lorena y Alan Sánchez (2016). *El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿cuánto y cuán efectivo?* Documento para Discusión 448. Washington, DC: BID.
- Andersen, Christopher; Sarah Reynolds, Jere Behrman, Benjamin Crookston, Kirk Dearden, Javier Escobal, Subha Mani, Alan Sánchez, Aryeh Stein y Lia Fernald (2015). Participation in the Juntos conditional cash transfer program in Peru is associated with changes in child anthropometric status but not language development or school achievement. *The Journal of Nutrition*, 145(10), 2396-2405.
- Angrist, Joshua. y J-S Pischke (2009). *Mostly harmless econometrics*. Princeton University Press.
- Aramburú, Carlos (2010). *Informe compilatorio: el Programa Juntos, resultados y retos*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Camacho, Luis (2014). *The effects of conditional cash transfers on social engagement and trust in institutions: evidence from Peru's Juntos Programme*. Discussion Paper 24/2014. Bonn: German Development Institute.
- Correa, Norma (2009). Programas de transferencias condicionadas: aportes para el debate público. *Economía y Sociedad*, 71, 74-80.
- Dasso, Rosamaría y Fernando Fernández (2014). *Temptation goods and conditional cash transfers in Peru*. Washington, DC.
- Del Pozo, César y Esther Guzmán (2011). *Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- Díaz, Juan y Víctor Saldarriaga (2014). *Efectos del programa de transferencias condicionadas Juntos en el peso al nacer de los niños*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Escobal, Javier y Sara Benites (2012). Algunos impactos del programa Juntos en el bienestar de los niños: evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. *Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia*, 5, 1-18.
- Fernández, Fernando y Víctor Saldarriaga (2014). Do benefit recipients change their labor supply after receiving the cash transfer?: evidence from the Peruvian Juntos Program. *IZA Journal of Labor and Development*, 3(1), 1-30.
- Fizbein, Ariel y Norbert Schady (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gahlaut, Abhimanyu (2011). *Analysis of the Juntos cash transfer programme in Peru, with special emphasis on child outcomes*. Young Lives Student Paper. Oxford: Young Lives.
- García, Luis (2015). *The consumption of household goods, bargaining power, and their relationship with a conditional cash transfer program in Peru*. Documento de Trabajo 397. Lima: PUCP.
- Gutiérrez, Javier (2010). *Impact evaluation of the conditional cash transfer Juntos in Peru*. Manuscrito no publicado, Universidad de Berkeley.
- Johansson, Emma y Julie Rondeau (2015). *Cash for class: an investigation into child labour and enrolment subsidies in Peru*. Young Lives Student Paper. Oxford: Young Lives.
- Linares García, Ivet (2009). *Descripción y diagnóstico de los instrumentos y procesos vigentes de focalización y registro de beneficiarios del programa Juntos*. Informe final de consultoría.
- Manley, James, Seth Gitter y Vanya Slavchevska (2013). How effective are cash transfers at improving nutritional status? *World Development*, 48, 133-155.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2015). *Juntos: memoria anual 2014*. Lima: MIDIS.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2014). *Juntos en cifras 2005-2014*. Lima: MIDIS.
- Perova, Elizaveta (2010). *Three essays on intended and not intended impact of conditional cash transfers*. Berkeley: University of California.
- Perova, Elizaveta y Renos Vakis (2012). Five years in Juntos: new evidence on the program's short and long-term impacts. *Economía*, 35(69), 53-82.
- Perova, Elizaveta y Renos Vakis (2009). *Welfare impacts of the Juntos program in Peru: evidence from a non-experimental evaluation*. Washington, DC: World Bank.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011). *En la lucha contra la pobreza, Juntos avanza*. Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2009). *Juntos: Plan operativo institucional 2010*. Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2008). *Juntos: memoria institucional 2005-2008*. Lima: PCM.
- Sánchez, Alan y Miguel Jaramillo (2012). Impacto del programa Juntos sobre la nutrición temprana. *Revista Estudios Económicos*, 23, 53-66.
- Sánchez, Alan, Guido Meléndez y Jere Behrman (2016). *Impact of Juntos conditional cash transfer program on nutritional and cognitive outcomes in Peru: does the age of exposure matter?* Working Paper 153. Oxford: Young Lives.
- Streuli, Natalia (2012). *Children's experiences of Juntos, a conditional cash transfer scheme in Peru*. Working Paper 78. Oxford: Young Lives.
- Vargas, Silvana (2011). *Mejorando el diseño e implementación del programa Juntos: 2008-2010*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Zegarra, Eduardo (2015). *Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.



## Anexo

**Cuadro A-1**  
**Estudios cuantitativos sobre Juntos**

	<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Tema</b>
1	Alcázar y Espinoza (2014)	<i>Impacto del programa Juntos sobre el empoderamiento de la mujer</i>	Empoderamiento
2	Andersen y otros (2015)	<i>Participation in the Juntos conditional cash transfer program in Peru is associated with changes in child anthropometric status but not language development or school achievement</i>	Salud, nutrición y educación
3	Camacho (2014)	<i>The Effects of Conditional Cash Transfers on Social Engagement and Trust in Institutions: Evidence from Peru's Juntos Programme</i>	Empoderamiento
4	Dasso y Fernández (2014)	<i>Temptation goods and conditional cash transfers in Peru</i>	Niveles de consumo
5	Del Pozo y Guzmán (2011)	<i>Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú.</i>	Inversión productiva y producción agrícola
6	Díaz y Saldarriaga (2014)	<i>Efectos del Programa de Transferencias Condicionadas Juntos en el peso al nacer de los niños</i>	Salud y nutrición
7	Escobal y Benites (2012)	<i>Algunos impactos del programa Juntos en el bienestar de los niños: evidencia basada en el estudio Niños del Milenio</i>	Niveles de consumo, mercado laboral, salud y educación
8	Fernández y Saldarriaga (2014)	<i>Do benefit recipients change their labor supply after receiving the cash transfer? Evidence from the Peruvian Juntos program</i>	Mercado laboral
9	Gahlaut (2011)	<i>An Analysis of the Juntos Cash-Transfer Programme in Peru, with special emphasis on child outcomes</i>	Salud y educación
10	García (2015)	<i>The consumption of households goods, bargaining power, and their relationship with a conditional cash transfer program in Peru</i>	Niveles de consumo
11	Johansson y Rondeau (2015)	<i>Cash for class-an investigation into child labour and enrolment subsidies in Peru</i>	Mercado laboral
12	Perova (2010)	<i>Buying votes or fostering civic conscientiousness? How do conditional cash transfer affect civic participation?</i>	Participación electoral

	<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Tema</b>
13	Perova (2010)	<i>Buying out of abuse-how changes in women's income affect domestic violence</i>	Empoderamiento y violencia doméstica
14	Perova y Vakis (2009)	<i>El impacto y potencial del programa Juntos en el Perú: evidencia de una evaluación no experimental</i>	Niveles de consumo, mercado laboral, salud, nutrición y educación
15	Perova y Vakis (2012)	<i>Five years in Juntos: new evidence on the program's short and long term impacts</i>	Niveles de consumo, salud y educación
16	Sánchez y otros (2016)	<i>Impact of Juntos conditional cash transfer program on nutritional and cognitive outcomes in Peru: does the age of exposure matter?</i>	Salud, nutrición y educación
17	Sánchez y Jaramillo (2012)	<i>Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana</i>	Salud y nutrición
18	Zegarra (2015)	<i>Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú</i>	Mercado laboral

## Cuadro A-2

### Marco lógico del programa Juntos

<b>Marco lógico 2010 (Presidencia del Consejo de Ministros 2011) Indicadores selectos*</b>	<b>Marco lógico Portal web, 2013 Indicadores selectos*</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Severidad de la pobreza y extrema pobreza.</li> <li>• Prevalencia de la desnutrición crónica infantil.</li> <li>• Porcentaje de niños menores de 3 años beneficiarios del programa cuyo crecimiento es adecuado (peso y talla).</li> <li>• Porcentaje de hogares que han incrementado el consumo de alimentos de alto valor nutritivo (carnes, verduras, hortalizas y frutas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brecha de la pobreza.</li> <li>• Incidencia de la pobreza.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de gestantes beneficiarias con controles prenatales completos de acuerdo con las normas establecidas por el sector Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de mujeres de hogares usuarios de Juntos que en el último nacimiento, en los cinco años antes de la encuesta, recibieron seis o más controles prenatales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niños beneficiarios con CRED completo de acuerdo con las normas establecidas por el sector Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niños menores de 36 meses de hogares usuarios de Juntos que asisten al menos al 80% de los CRED según normas del sector Salud.</li> </ul>

<b>Marco lógico 2010</b> <b>(Presidencia del Consejo de Ministros 2011)</b> <b>Indicadores selectos*</b>	<b>Marco lógico</b> <b>Portal web, 2013</b> <b>Indicadores selectos*</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niños beneficiarios en el grado adecuado a la edad normativa del sector Educación.</li> <li>• Porcentaje de niños mayores de 3 años beneficiarios del programa que asisten regularmente al tercer ciclo de educación básica regular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niños en edad preescolar (3-5 años) de hogares usuarios de Juntos que asisten a servicios de educación inicial.</li> <li>• Porcentaje de niños de hogares usuarios de Juntos que tienen 6 años de edad y cursan por primera vez el primer grado del nivel primario de educación básica regular, respecto al total de niños de hogares usuarios Juntos de 6 años de edad.</li> <li>• Tasa de deserción escolar de niños y adolescentes de hogares usuarios de Juntos que culminaron el nivel primario de educación básica regular el año anterior.</li> <li>• Tasa de deserción escolar del nivel secundario en hogares usuarios de Juntos.</li> </ul>

Fuentes: Vargas (2011) y el portal web de la PCM.

\* En el caso del marco lógico 2010, se reportan indicadores de impacto, indicadores de efecto e indicadores de producto asociados al acceso y uso de los servicios de salud, nutrición y educación, y se excluyen los dos indicadores asociados a la entrega de transferencias. En el caso del marco lógico 2013, se reportan indicadores de resultado final y resultado específico, y se excluyen indicadores de producto y actividades.

## CAPÍTULO 6

### ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES: CAMBIOS Y RETOS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

Lorena Alcázar<sup>1</sup>

#### Resumen

Este texto analiza la situación de los programas sociales alimentarios y nutricionales a la luz de lo observado y aprendido durante la última década en el país, e identifica los principales retos que aún se enfrentan.

Se retoma el estudio *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?* (Alcázar 2007) para revisar cómo han cambiado, y la efectividad de estos cambios. Se encuentra que, si bien se han producido avances, estos han sido insuficientes para enfrentar la anemia y la desnutrición infantil.

Se ha avanzado en especial en la articulación de los programas y en la estrategia en torno a la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). No se ha hecho mucho en relación con los programas asistencialistas. En cuanto a programas de alimentación escolar, Qali Warma ha logrado importantes mejoras en términos de sus procesos y otros aspectos, como la calidad de las raciones que distribuye; sin embargo, enfrenta aún grandes retos, en particular para llegar más y mejor a zonas rurales y remotas. Además, este programa consume una enorme parte del presupuesto, pero las expectativas en cuanto a su impacto en el desarrollo de los niños no son claras.

Por otro lado, la articulación intersectorial para la lucha contra la desnutrición infantil se ha visto reforzada por la priorización de intervenciones según resultados, así como por la inversión en infraestructura, vacunas y controles. No obstante, aún existen importantes desafíos relacionados con

---

<sup>1</sup> Con la valiosa colaboración de Cristina Glave Barrantes. Agradecemos los pertinentes comentarios de Norma Vidal y Pablo Lavado.

la adecuada y suficiente entrega de suplementos nutricionales, así como con la mejora de la cobertura y calidad de los servicios de salud, de la consejería y de la educación nutricional. Otro de los principales retos es adecuar las intervenciones, de manera efectiva y articulada, para que se atienda mejor las diferentes realidades del país.

## **Introducción**

Si bien durante la última década el Perú ha experimentado una etapa de prosperidad económica y reducción de la pobreza, aún existe una significativa tasa de desnutrición crónica infantil —uno de cada siete niños es desnutrido, más aún en zonas como el norte de Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto, donde llega a uno de cada tres— y de anemia —a nivel nacional, uno de cada tres niños es anémico—, e incluso esta última se ha incrementado.

Llama la atención que el país enfrente aún esa problemática, cuando durante los últimos años se ha observado un importante crecimiento económico y un incremento del gasto social —de 3000 millones en el 2010 a 5000 millones en el 2015—, y se han implementado grandes cambios en la política social. Estos han incluido la creación del MIDIS en el 2012, la desaparición de algunos programas y el surgimiento de otros, así como el anuncio de una nueva estrategia de lucha contra la desnutrición.

La política social del país se ha caracterizado por incluir una serie de programas alimentarios y nutricionales, en muchos casos importantes en términos de presupuesto y de cobertura, y varias veces con objetivos sobrepuestos y debilidades de diseño e implementación. Con el tiempo, varios de estos programas se han adaptado a nuevos contextos y han mejorado, aunque aún persisten importantes deficiencias. Así, al inicio, la mayoría de programas sociales eran de corte asistencialista y de lucha contra la pobreza, como uno de lo más icónicos y antiguos en esta línea, el programa Vaso de Leche (VdL). Luego se fueron creando programas de alimentación escolar —desayunos y almuerzos escolares del Fondo de Cooperación para

el Desarrollo Social (FONCODES) y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)— y de complementación alimentaria, como los comedores populares. Y más tarde, otros con objetivos más propiamente nutricionales, como el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO).

En la actualidad, se observa un consenso —tanto en el ámbito internacional como en el nacional— sobre la conveniencia de alejarse de programas asistencialistas y concentrarse, más bien, en luchar contra la desnutrición y la pobreza con un enfoque integral, con programas más articulados y poniendo el énfasis en el desarrollo de capital humano (Beaton y Ghassemi 1982, Banco Mundial 2013). En el Perú, durante la última década se han observado avances de la política social en esta línea: primero, la creación y expansión del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) en el 2005; luego, la creación del MIDIS (2011), la eliminación del PRONAA y la creación de Qali Warma (2012), la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2013), y la creación de programas productivos articulados como Haku Wiñay, entre otros.

En este contexto, surgen preguntas como las siguientes: ¿qué ha ocurrido con los programas de carácter asistencialista, como el Vaso de Leche y Comedores Populares? ¿Se han superado los problemas de los programas de alimentación escolar como Desayunos Escolares y Almuerzos Escolares? ¿Se cuenta ya con programas o políticas suficientes para luchar contra la desnutrición y anemia infantil? El presente documento revisa los cambios en los programas sociales alimentarios y nutricionales a la luz de lo observado y aprendido durante la última década, y plantea algunas reflexiones sobre los retos que todavía se enfrentan.

Se busca retomar el estudio *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?* (Alcázar 2007) —en el que se identifican serias deficiencias en su diseño e implementación—, junto con el balance realizado hace tres años sobre los riesgos y oportunidades de la reforma de estos programas (Alcázar 2012). El objetivo es revisar cómo han

cambiado, cuán efectivos han sido estos cambios y qué retos enfrentan estos programas en la actualidad.

Primero, se ofrece una mirada general de la evolución de los indicadores y el gasto en estos programas. Luego, se presentan unas breves conclusiones acerca de la literatura y el contexto internacional. Las siguientes secciones se dedican a analizar la política social en lo referido a los programas alimentarios y nutricionales, a la luz de la evidencia internacional y de los estudios previos. Se estudia su evolución durante la última década y si los cambios observados han sido o no efectivos, para lo cual se identifican los avances y retos en cada caso.

## **1. Evolución de los indicadores y el gasto en programas alimentarios y nutricionales**

Durante la última década, el Perú ha experimentado un crecimiento sostenido de alrededor del 6% en promedio anual,<sup>2</sup> el cual lo ha colocado en una posición privilegiada en América Latina. Si bien este crecimiento vino acompañado por una significativa reducción de la pobreza —de 56% en el 2005 a 28% en el 2011 y a 23% en el 2014<sup>3</sup>—, esta sigue siendo un problema pendiente, pues las cifras anteriores esconden mucha heterogeneidad. Así, de acuerdo con el informe técnico de pobreza 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ese año la incidencia de la pobreza en Amazonas, Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica alcanzaba alrededor de 50%; en Ica fue 5%; y en Arequipa y Madre de Dios, 7%.

A su vez, un problema relacionado con la pobreza, que repercute negativamente a lo largo de toda la vida de quienes lo padecen, es la desnutrición crónica infantil (DCI). Entre el 2007 y el 2015, esta se redujo a nivel nacional. Sin embargo, las tasas siguen siendo altas: en el 2013, en el Perú fue de 17,5%, mientras que Chile era de 1,8%; y en Estados Unidos, de 2,1%. El promedio en América Latina en el 2014 fue 10,7%.<sup>4</sup>

2 Series estadísticas históricas del Banco Central de Reserva del Perú.

3 INEI: Evolución de la pobreza 2004-2010 y 2009-2014.

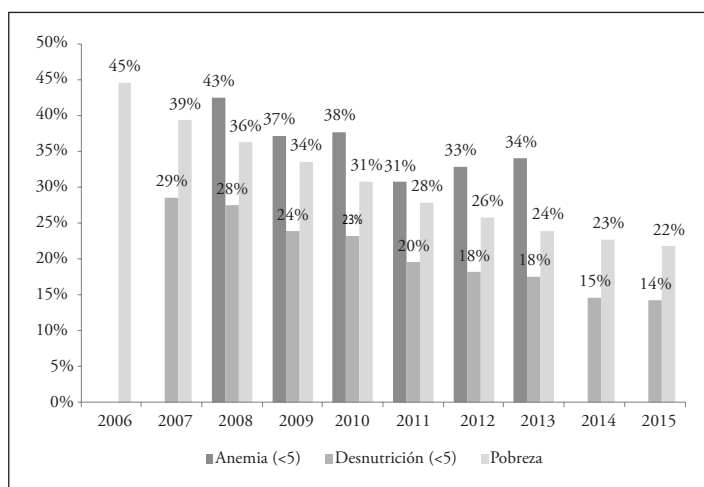
4 World Bank: *World DataBank: health nutrition and population statistics*.

Al igual que en el caso de la pobreza, en el Perú existe una alta heterogeneidad por regiones. Apurímac, Amazonas, Cajamarca, Piura y Loreto sufren tasa elevadas de DCI, de alrededor del 29% (2013), mientras que en Lima, Ica, Arequipa, Tacna y Moquegua las tasas son de solo alrededor del 6% (2013).

Asociada a la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes en niños y niñas menores de cinco años, reflejada en la anemia, también presenta importantes efectos negativos a lo largo de la vida. La anemia sigue representando un gran reto, pues el 34% de los niños menores de cinco años la padecen en el Perú. La enfermedad se ha incrementado desde el 2011, año en el que estuvo en el punto más bajo, 30,7%.

La DCI ha disminuido como un efecto combinado del crecimiento económico, las políticas del Programa Articulado Nutricional (PAN) y las características de la madre, el niño y el hogar (Alcázar y otros 2015). En el nivel nacional, se encontró que los factores relevantes son el crecimiento económico local, que explica la mayor parte de la reducción de la DCI (el

**Gráfico 1**  
**Persistencia de la anemia y la desnutrición crónica en niños y pobreza**



Fuentes: Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (2014) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (2011 y 2015). Elaboración propia.

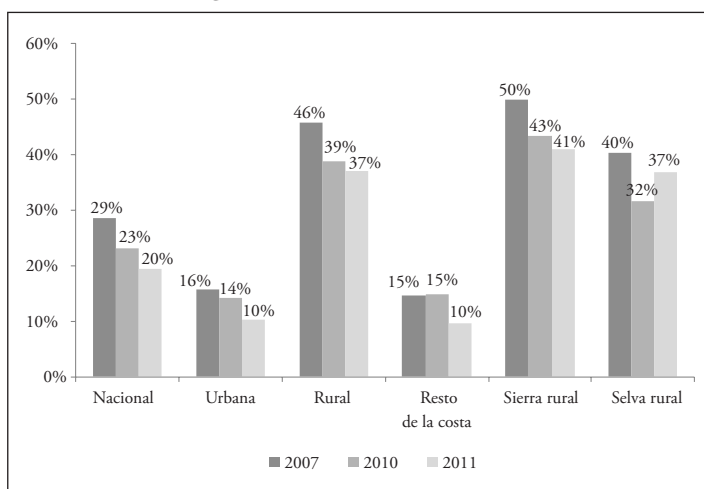


44%), seguido por las variables vinculadas al PAN (explican el 16%) y las características de la madre, como su educación alimentaria (15%). En el caso del PAN, las intervenciones con mayor impacto en la reducción de la DCI son la vacunación completa y los controles de crecimiento y desarrollo (CRED).

Durante las últimas décadas, los indicadores de DCI se han mantenido relativamente constantes; solo a partir del 2007 se observa una reducción sostenida, pues desde ese año caen 10 puntos porcentuales (17,5% DCI en el 2013 de acuerdo con la ENDES). Sin embargo, como se aprecia en el gráfico 2, hay una gran heterogeneidad por regiones, así como entre las zonas urbanas y rurales; es decir, entre la costa, la sierra rural y la selva rural. Tanto en las zonas urbanas como en la costa, la prevalencia de la DCI es menor, de alrededor del 15% —que se reduce hasta el 10% para el 2011—, mientras que en zonas rurales —en especial de la sierra y selva—, es de alrededor del 40%. En todas las regiones se muestra una reducción de este indicador, excepto en la selva rural.

## Gráfico 2

### Evolución de la DCI en menores de 5 años, 2007-2011 Patrón de la Organización Mundial de la Salud (OMS)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2011.

Elaboración: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2012).

En cambio, la anemia alcanza a casi el 50% de los niños y niñas del Perú, y no solo no se ha reducido, sino que del 2011 al 2012 se ha incrementado. Los costos económicos asociados a la anemia, calculados para el 2011, representan en el Perú el 0,62% del PBI (Alcázar 2012). El costo más importante es la pérdida cognitiva que genera la anemia, que representa alrededor de 0,33% del PBI (Alcázar 2012). Para el 2011, los costos asociados a la DCI representaban 2,2% del PBI. Hay que subrayar que los costos de prevención y reducción tanto de la DCI como de la anemia son mucho menores que los que generan estas enfermedades (Alderman y Mustafa 2013, Alcázar 2012).

En este contexto, desde hace décadas, el Estado viene destinando importantes recursos a combatir los problemas alimentarios y nutricionales de la población. En términos reales, el gasto en programas alimentarios<sup>5</sup> se mantuvo relativamente constante hasta el 2007. En el 2007, el 2010, el 2014 y el 2015 el gasto se incrementó considerablemente: en el 2007 y el 2010, los incrementos representaron valores atípicos, mientras que el mayor gasto del 2014 y el 2015 podría estar mostrando una nueva tendencia, pues se pasó de gastar alrededor de 600 millones de soles a más de 1000 millones. A su vez, cabe resaltar que si bien en términos relativos el porcentaje del gasto social básico<sup>6</sup> destinado a programas alimentarios y nutricionales se redujo paulatinamente del 2003 al 2010 (gráfico 3), a partir del 2012 ha mostrado un incremento significativo: en el 2013 se observa una caída temporal —como consecuencia de la reestructuración de la política social con la creación del MIDIS—, pero en el 2015 llega a ser casi el doble (29%) de lo que fue en el 2000 (15%).

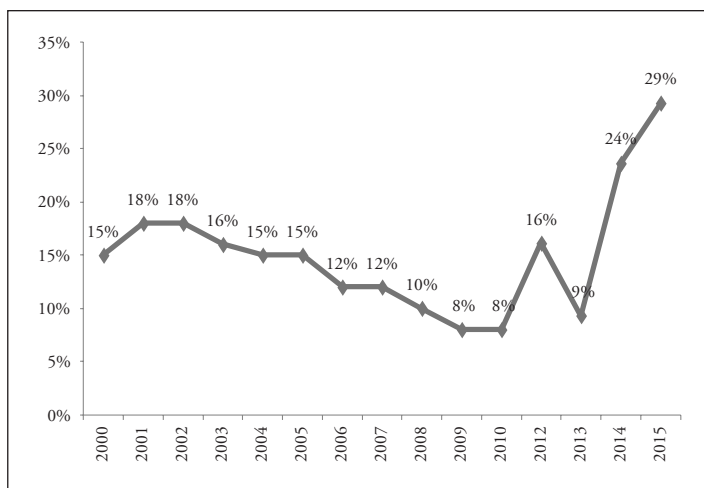
En el 2005, el gasto en programas alimentarios y nutricionales estaba concentrado en cuatro grandes programas, como se observa en el gráfico 4.

El primero es el VdL, creado en 1985 y que durante muchos años fue el más importante, que concentró hasta el 41% del gasto total de los

5 El gasto en programas alimentarios se refiere al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) anual, destinado a los programas con objetivos nutricionales y alimentarios en el Perú.

6 El gasto social básico se refiere al PIM anual en gastos destinados a la protección social y distintos programas de alimentación, alivio de pobreza, atención de niños, entre otros.

**Gráfico 3**  
**Gasto en programas alimentarios y nutricionales**  
**(como porcentaje del gasto social básico)**



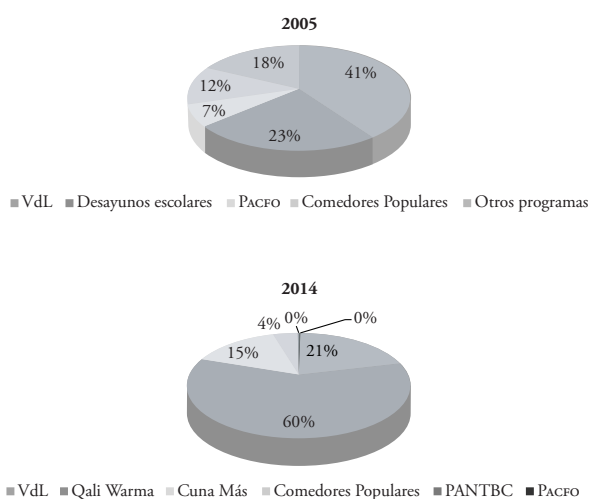
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)  
 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).  
 Elaboración propia.

programas alimentarios. En el 2014, el VdL abarcaba un poco más de un quinto del gasto total de los programas alimentarios.

Los otros tres programas estaban coordinados por el PRONAA hasta el 2012; en la actualidad, cada uno se maneja en una instancia del Estado distinta, tal como se explica en las secciones siguientes. Uno de ellos era el PACFO, posteriormente Programa Integral Nutricional (PIN) infantil, cuyo objetivo era atender a los menores de tres años y a mujeres gestantes; en el 2011, llegó a representar el 21% del gasto en programas alimentarios. El otro programa importante era el PIN Preescolar y Escolar, previamente llamado Desayunos Escolares, que creció del 23% del gasto en programas alimentarios en el 2005 al 29% en el 2011, pero luego fue reorganizado en un nuevo programa, Qali Warma, que durante los últimos años ha recibido un gran impulso, puesto que ha llegado a representar el 60% del gasto en programas alimentarios en el 2014. Finalmente, el último programa importante era

Comedores Populares, dirigido a toda la población en estado de pobreza; este tenía un peso del 12% en el 2005, pero en el 2014 representaba tan solo el 4%.

**Gráfico 4**  
**Distribución del gasto en programas alimentarios, 2005 y 2014**



PACFO: Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo.

PANTBC: Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con TBC y su Familia. Otros programas: Incluye el programa de Hogares y Albergue, y el Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR).

Fuente: SIAF.

Elaboración propia.

Durante la última década, han destacado algunos cambios importantes en los programas alimentarios, que se mencionan a continuación.

El primero fue un proceso de reforma basado en la creación de la Estrategia Crecer (D. S. 055-2007-PCM), que fusionó varios programas (cuadro 1); sin embargo, no hubo mayores cambios significativos en su diseño ni se logró una verdadera articulación entre ellos. La fusión de programas se realizó entre aquellos que tenían un objetivo claramente común. Por ello,

se creó el PIN, integrado por el PIN Infantil —ex PACFO y ex Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR)— y el PIN Escolar, que surgió de la fusión de los programas Comedores Infantiles, y Desayunos y Almuerzos Escolares.

Otro cambio importante fue que, en el 2008, en el marco del presupuesto por resultados, se creó el PAN, cuyo principal objetivo era la reducción de la DCI mediante una serie de intervenciones. El PAN se encarga de articular la inversión destinada a distribuir y atender la vacunación de niños y niñas, entregar suplementos nutricionales, mejorar la infraestructura de los puestos de salud, agua y saneamiento, entre otras intervenciones y actividades relacionadas. Esta fue una nueva modalidad de hacer política social, ya que, con un objetivo específico y varias intervenciones, se monitorean los resultados obtenidos y sobre esa base se asigna el presupuesto, buscando asegurar de esta manera la efectividad de las intervenciones.

El tercer cambio, de mayor repercusión quizá, fue la creación del MIDIS en el 2012 (Ley 29792), con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población en pobreza. Este nuevo ministerio concentró el gasto social en cuatro programas principales —Juntos, Cuna Más, Pensión 65 y Qali Warma— e inició la Estrategia Incluir para Crecer. Debido a esta reestructuración se cerró el PRONAA (D. S. 007-2012-MIDIS) y, con ello, el PIN Infantil y el PIN Escolar, que formaban parte de dicho programa. Al cerrarse el PIN Preescolar y Escolar, se creó Qali Warma (D. S. 008-2012-MIDIS), que consiste en la entrega de desayunos y almuerzos escolares, pero con una modalidad diferente, como se explicará más adelante. Por otro lado, con el cierre del PIN Infantil no se creó un nuevo programa, sino que se centraron los esfuerzos para la reducción de la DCI en una estrategia articulada en el marco del programa presupuestal PAN.

Este cambio es importante para la historia de los programas alimentarios y nutricionales en el país, dado que, anteriormente, habían estado dispersos y carecían de una estrategia articulada multisectorialmente, pese a esfuerzos previos como la estrategia Crecer de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el 2007.

La creación del MIDIS contribuye a la construcción de una política social con una mirada intersectorial. Asimismo, esta visión toma en cuenta el ciclo de vida: de los 0 a los 3 años de edad, se preocupa por la nutrición infantil; de los 0 a los 5 años, presenta el eje del desarrollo infantil temprano; de los 6 a los 17, busca el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; de los 18 a los 64 años, presenta el eje de inclusión económica; y para las personas mayores de 65, se preocupa por la protección del adulto mayor.<sup>7</sup> Cada eje cuenta con un marco lógico en el que se articulan los sectores Salud, Educación, Desarrollo e Inclusión Social y Agricultura, así como los gobiernos regionales y locales.<sup>8</sup>

En este contexto de buscar una mayor articulación, existe aún una serie de programas alimentarios y nutricionales no siempre suficientemente articulados, como veremos más adelante. Según los objetivos que persiguen y las edades que atienden, se pueden clasificar en tres grandes grupos. En primer lugar, están los programas vinculados mediante el PAN,<sup>9</sup> que buscan elevar el nivel nutricional; están dirigidos a las edades más problemáticas de desnutrición, desde la gestación hasta los 3 años. En segundo lugar, están los programas de alimentación escolar articulados en torno a Qali Warma.<sup>10</sup> Por último, están los programas asistencialistas, que representaron una importante proporción del gasto durante las décadas de 1990 y del 2000, pero que, debido a los problemas que se explicarán en la respectiva sección, ya no forman parte de la estrategia intersectorial.

Las siguientes secciones están dedicadas a desarrollar el conocimiento sobre estos programas, tanto lo que indica la literatura y la evidencia internacional como su experiencia y evolución en el Perú.

7 Véase <http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/resultados.php>, consultado el 26 de mayo del 2016.

8 Véase <http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/descargas/MODELO%20LOGICO%20EJE%2001.pdf>, consultado el 26 de mayo del 2016.

9 En la sección 6 se amplía la información sobre el PAN.

10 Véase mayor información en la sección 5.

Cuadro 1  
Principales programas alimentarios

Programa	Objetivo	Población objetivo	Evolución
Qali Warma	Garantizar el servicio alimentario para los usuarios del programa durante todos los días del año escolar, de acuerdo con sus características y las zonas donde viven. Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia. Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del programa.	Niños y niñas a partir del nivel inicial (3 años), nivel primaria de las instituciones públicas. Los escolares del nivel de educación secundaria de la educación básica serán atendidos en instituciones educativas públicas localizadas en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana.	Fue creado a partir de la formación del MIDIS en el 2012, e inició sus actividades en el 2013. Continúa hasta el día de hoy y ha ampliado su cobertura.
Programa Articulado Nacional	Conseguir resultados vinculados a la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. Este programa tiene a su cargo muchos productos. El presupuesto se destina tanto a la atención de niños y cobertura de vacunas y suplementos como a la mejora de la infraestructura de saneamiento, agua y locales de salud.	Niños y niñas menores de 5 años.	El PAN es un programa de presupuestos por resultados (PIPR), que se inició en el 2008.

Programa	Objetivo	Población objetivo	Evolución
Programa de Complementación Alimentaria	Otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza, riesgo y vulnerabilidad, mediante las organizaciones sociales de base constituidas formalmente, así como las instituciones públicas y privadas sin fines de lucro.	La población que está en condición de pobreza o extrema pobreza, personas vulnerables como niños(as) y adultos mayores, personas con TBC y/o discapacidad en situación de riesgo moral y/o abandono, y víctimas de la violencia familiar y política. Pueden acceder a este programa los integrantes de los comedores populares* de hogares y albergues, de convenios y compromisos con adultos mayores y del programa PANTBC.	Los programas integrados en el PCA eran administrados por el PRONAA. Entre el 2001 y el 2003 empezaron a descentralizarse. En el 2012, con la creación del MIndis se estableció que se entregue un padrón de los beneficiarios. Actualmente, los programas del PCA son manejados por cada municipalidad.
Vaso de Leche	Elevar el nivel nutricional de infantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes. Mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población.	Niños menores de 6 años, madres gestantes y lactantes en situación de pobreza, en primera prioridad. Niños entre los 7 y 13 años y adultos mayores de 65 años en situación de pobreza, en segunda prioridad.	Creado en 1985, no ha sufrido mayores reformas en su forma de funcionar y desde el 2001 funciona bajo la Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche. Desde el año 2000 es fiscalizado por la Contraloría General de la República. En febrero del 2012 el MIndis estableció como meta que el programa envíe a dicho ministerio el padrón completo de sus beneficiarios.



Programa	Objetivo	Población objetivo	Evolución
* Comedores Populares	Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos. Los comedores se constituyen como agentes de cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional. Pertenecen al Programa de Complementación Alimentaria (PCA).	Población pobre.	Funciona desde 1989. En febrero del 2012, el MIDIS estableció como meta que el programa le envíe el padrón completo de sus beneficiarios. Desde el 2003 se ha comenzado un proceso de descentralización mediante la acreditación de los gobiernos locales para que puedan recibir este programa y el resto de los PCA. Previamente, era administrado por el PRONAA.

## **2. ¿Qué sabemos sobre el funcionamiento de los programas alimentarios y nutricionales en el contexto internacional?**

De acuerdo con la literatura internacional, para facilitar el análisis podemos agrupar los programas alimentarios y nutricionales en tres grandes tipos: los asistencialistas, los nutricionales y los de alimentación escolar.

- Los asistencialistas están basados en la provisión de alimentos habitualmente a personas de bajos recursos, niños y mujeres embarazadas. Por lo general incluyen un objetivo nutricional, pero surgen sobre todo para aliviar la pobreza y reducir las brechas de desigualdad en la población con inseguridad alimentaria.
- Los programas nutricionales, a diferencia de los asistencialistas, están enfocados en mejorar el nivel nutricional, generalmente de la población infantil y de las mujeres embarazadas. Su principal característica es la entrega de alimentos fortificados o suplementos nutricionales a la población objetivo.
- Finalmente, los programas de alimentación escolar podrían pertenecer a los dos grupos anteriores, pero por su prevalencia y características especiales se pueden considerar un grupo en sí mismo. Consisten en la entrega de alimentos en la escuela para promover la asistencia a esta, aliviar el hambre de corto plazo y, de esta manera, aportar al aprendizaje de los alumnos (Buhl 2010, Miller 1999, World Food Programme 2004). En muchos casos, tienen también objetivos nutricionales y, como parte del programa, entregan alimentos fortificados o suplementos nutricionales.

Con el paso de los años, sobre la base de diversos estudios y evaluaciones de los diferentes tipos de programas, se ha producido una tendencia positiva hacia mantener, promover y ampliar los programas nutricionales y escolares, lo que supone alejarse de los asistencialistas. Así, estos últimos han perdido apoyo, ya que la evidencia empírica muestra que no tienen impacto nutricional

ni constituyen una forma efectiva de combatir la pobreza (Beaton y Ghassemi 1982, Adelman y otros 2008). Beaton y Ghassemi (1982) encuentran que si bien los programas asistencialistas de entrega de alimentos podrían mejorar la situación de la población objetivo —dado que esta entrega es gratuita—, en sí mismos no representan una solución ni a los problemas nutricionales ni a los de pobreza que enfrenta la población de los países en desarrollo. Por ejemplo, Beaton y Ghassemi (1982) encuentran que los efectos de los programas de entrega de leche —bastante comunes en este grupo— en un sector importante de su población objetivo —los niños que toman leche materna— pueden variar significativamente de acuerdo con las diferencias culturales, pues dependen de si consumir comida complementaria a la leche materna es o no una práctica cultural común. Adicionalmente, la evidencia indica que los niveles de subcobertura y filtración de este tipo de programas son elevados. A pesar de que estos programas suelen ser grandes, no llegan a los segmentos de la población que realmente los necesitan, lo que los convierte en inefectivos.

Lo que es más importante aún es que los especialistas concluyen que los objetivos de los programas asistencialistas se sobreponen con los de alivio de la pobreza. Por ello, si lo que se busca es incrementar la efectividad, se debería diseñar un programa de redistribución de dinero y focalizarlo directamente en los hogares, y no mediante localidades o grupos de madres.

Durante la última década, se han implementado programas de transferencias condicionadas de dinero en muchísimos países en desarrollo: México, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, etcétera. Esta experiencia ha mostrado que, en términos de alivio de la pobreza, los programas de transferencia de dinero son más efectivos que los de distribución de alimentos (Banco Mundial 2013); además, también tienen efectos en la educación —matrícula y asistencia escolar (Hasan 2010, Dubois y otros 2012, Saavedra y García 2012)— y la salud —chequeos médicos y nutrición (Legarde y otros 2009, Shei y otros 2014, Glassman y otros 2013, Leroy y otros 2009)—.

Si bien este tipo de programas surgen como respuesta a los problemas de los asistencialistas —habitualmente de entrega de alimentos—, en la

mayoría de los casos se instalan en forma paralela a ellos, como en el Perú y en México. En el primer caso, el programa Juntos se inició en el 2005, en paralelo con los programas existentes de entrega de alimentos, como el VdL y Comedores Populares; y en México, el programa de transferencias Progres-Oportunidades creció a la par que el Programa Tortilla —de subsidio a la tortilla—, que aún sigue vigente.<sup>11</sup>

Por otra parte, si bien los programas nutricionales son cada vez más impulsados, tanto en la literatura como en la práctica, han generado varios debates claves, en particular en torno a cómo y qué entregar; asimismo, se pone el énfasis en el objetivo de que sean articulados intersectorialmente (Banco Mundial 2013). Así, uno de los elementos clave para maximizar los efectos en la nutrición es que se articulen varios sectores —desde los ministerios de salud, educación, protección social, agricultura, entre otros— para lograr los objetivos planteados, pero sin dejar de establecer metas claras para el seguimiento dentro de cada sector, y así poder fiscalizar.

El Banco Mundial (2013), a su vez, indica que la malnutrición y la anemia pueden disminuir el crecimiento económico de un país, pero en una muy pequeña proporción. Para lograr objetivos nutricionales a nivel nacional, es necesario que existan programas nutricionales que entreguen alimentos fortificados y micronutrientes, y, en particular, brinden educación nutricional a las familias. En esta línea, el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF (2013), indica que los programas nutricionales de fortificación de los alimentos, en particular con micronutrientes en polvo, han sido efectivos para reducir la anemia y la deficiencia de hierro.

---

11 Tanto Progres (México) como Juntos (Perú) son programas de transferencias condicionadas que empezaron a operar a la par que los programas correspondientes de entrega de alimentos. El Programa Tortilla en México funciona como subsidio al consumo de tortilla desde 1986; en la década de 1990 se realizaron intentos por mejorar la focalización y el seguimiento de los beneficiarios mediante un código de barras por beneficiario, y para el 2000 las operaciones se transfirieron a una empresa privada, Liconsa S. A. Una evaluación del programa muestra un efecto positivo, así como un incremento del ingreso y el ahorro (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey 2002), pero este es un efecto que se sobrepone con el de las transferencias. A su vez, Progres se fue modernizando y hasta el día de hoy continúa. En el caso peruano, Juntos fue creado en el 2005 a la par que otros programas de entrega de alimentos; estos aún operan —el VdL y CP—, pero son encargados a cada municipalidad y no representan una parte importante de las estrategias de política social.

Asimismo, está planteado el debate sobre cómo medir los resultados de estos programas. Beaton y Ghassemi (1982) indican que la efectividad de los programas con objetivos específicamente nutricionales varía si los resultados se miden por medidas antropométricas o por índices de morbilidad. Además, también varían según su grado de aceptación en el contexto familiar y de la comunidad; es decir, los resultados dependen de las tradiciones culturales de cada localidad.

Experiencias internacionales muestran que existen dos alternativas: a) repartir alimentos tradicionales de gran aceptabilidad y menor costo; o b) repartir alimentos especialmente preparados, de mayor contenido nutricional, pero menor aceptación. La respuesta es que, debido a la altísima dilución en el hogar de los primeros, así como al mínimo o inexistente efecto que logran en el estado nutricional de los beneficiarios, es preferible distribuir alimentos especialmente preparados (Lorge Rogers y Coates, 2002). Se concluye, entonces, que el reto es lograr un producto de buena aceptabilidad y adecuado valor nutricional, y que al mismo tiempo sea bien aceptado por los beneficiarios

Si bien en la literatura hay consenso sobre varios aspectos —como la necesidad de enfrentar la desnutrición mediante una estrategia multisectorial—, aún se debate si la capacitación de las familias debe estar a cargo de los centros de salud o de la comunidad, a qué miembros de la familia se debe enseñar, la regularidad de la entrega de los alimentos fortificados o micronutrientes, y las características de su preparación y consumo. Por un lado, se reconoce la importancia de la capacitación, pero se enfatiza en que esta es insuficiente cuando se trata de hogares con inseguridad alimentaria. Por otro lado, se puede optar por solamente entregar micronutrientes —incluyendo la capacitación para preparar los alimentos— o acompañar esta entrega con programas de transferencias condicionadas para que puedan adquirir alimentos (Behrman y Hoddinott 2001).

Como ya se mencionó, tanto el Banco Mundial (2013) como el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF (2013) indican que los programas nutricionales deben enfocarse en entregar micronutrientes, pero que se debe

ofrecer también educación nutricional. En cualquier caso, los estudios y evaluaciones muestran la importancia de asegurar el consumo completo de los alimentos fortificados o micronutrientes por parte de los niños; es decir, se debe garantizar tanto que estos alimentos sean aceptados por los niños como que no se diluyan entre el resto de los miembros del hogar.

En esta línea, Beaton y Ghassemi (1982) explican que existe un consenso general acerca de que los programas nutricionales y de alimentación escolar generan mayores efectos cuando se complementan con controles de salud y tratamientos adecuados, lo cual se refleja en la reducción de la morbilidad infantil. Además, existe evidencia sobre el impacto de la educación nutricional de la madre en la nutrición de los niños y niñas (Alcázar y otros 2011, Thomas y Enríquez 1990, Schultz 1984); la evidencia recogida por estos estudios demuestra que mientras mayor conocimiento tenga la madre, los hijos tendrán mayor probabilidad de estar mejor nutridos y alimentados. Por ello, es clave lograr una estrategia mixta tanto de capacitación como de disponibilidad de micronutrientes, además del complemento integrado de servicios de salud y saneamiento adecuados. De este modo se pueden lograr mayores beneficios en hogares con inseguridad alimentaria, mediante la suma de educación alimentaria, programa de transferencia condicionada y entrega de alimentos fortificados o micronutrientes (Behrman y Hoddinott 2001).

Por otra parte, los programas de alimentación escolar (PAE) son apoyados por la evidencia internacional, pero no hay consenso respecto a su posible impacto nutricional ni a sus posibilidades de lograr objetivos educativos. Además, existen dudas y debates sobre dónde focalizar, si en los niños más pobres o en toda la escuela o los distritos, y sobre qué se debe entregar en las escuelas, si solo alimentos o también componentes nutricionales (Alderman y Bundy 2011).

Con respecto a los impactos de los PAE en la salud y la educación, Alderman y Bundy (2011) sostienen que, promoviendo la asistencia a la escuela, y atendiendo el hambre crónica y las deficiencias de micronutrientes, se puede incrementar el nivel de atención de los niños en la escuela y así mejorar su aprendizaje. Por el lado de la salud, se considera que los PAE

son una transferencia en especies condicionada a la asistencia escolar, que genera una reasignación de recursos en los hogares de los beneficiados (Banco Mundial 2013). Sin embargo, no son la mejor opción para combatir la desnutrición debido a que la edad crítica para intervenir es desde la gestación hasta los 2 años, y no en la edad escolar (Alderman y Bundy 2011).

Pero a pesar de las dudas, estos programas han ganado importancia tanto en el ámbito internacional como nacional. Levinger (1986) indica que los PAE se han vuelto populares no solo en Estados Unidos, sino también en los países en desarrollo, porque buscan lograr, generalmente, tres objetivos: a) incrementar la matrícula y la asistencia escolar, b) mejorar el nivel nutricional de los escolares y c) elevar su rendimiento académico y cognitivo. El logro de estos objetivos depende de cómo se diseñan y ejecutan estos programas, así como del contexto y las condiciones de donde se implementen. Levinger (1986) señala que, según el caso, se entrega desde una pequeña lonchera hasta un desayuno y almuerzo completos. El autor realiza una sistematización de los programas existentes en distintos países —Colombia, Filipinas, Ghana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Malasia, República Dominicana y Sri Lanka— y sus respectivas evaluaciones, y luego ofrece recomendaciones para potenciar los resultados y alcanzar los objetivos de estos programas.

Por su parte, Lockheed y Verspoor (1991) señalan que los PAE son una herramienta para mejorar el desempeño de los estudiantes en las escuelas pobres de los países en desarrollo. No obstante, como Levinger (1986), sostienen que los logros de estos programas dependen de su diseño y ejecución. Así, para lograr objetivos nutricionales, es necesario entregar alimentos fortificados con micronutrientes y de alto contenido calórico (Kruger y otros 1996, Powell y otros 1998), pero no todos los PAE los ofrecen. Un programa diseñado para entregar alimentos fortificados en las escuelas tiene efectos positivos en la reducción de problemas nutricionales como la anemia, y de este modo mejora el rendimiento educativo y la productividad en el largo plazo (Haas y Brownlie 2001, Basta y otros 1979). Además, los PAE deben estar acompañados por una enseñanza de calidad en las escuelas.

Alderman y Bundy (2011) cuestionan la efectividad de estos programas. Señalan que si bien los PAE pueden lograr efectos parciales tanto en educación como en salud, se yuxtaponen con otras iniciativas más efectivas, como los programas de transferencias condicionadas. Asimismo, señalan que estos programas pueden tener efectos positivos en los indicadores de desempeño educativo, pero siempre y cuando se combinen con programas de mejora de la calidad educativa e incluyan micronutrientes y/o alimentos de alto contenido nutricional en las dosis y los horarios adecuados.

A continuación, se realiza un balance de cómo han evolucionado los programas en el Perú según la clasificación descrita previamente y los retos aún presentes.

### **3. Los programas alimentarios asistenciales en el Perú**

Aunque los programas asistenciales —particularmente el VdL y CP— existían desde 1985, alcanzaron mucha importancia en la década de 1990, como respuesta a la crisis económica y la prevalencia de la pobreza, sumada a problemas nutricionales que caracterizaron esa etapa. Estos dos programas surgieron con objetivos muy similares, asociados a la reducción de la pobreza: el VdL, para mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población; y los CP, para brindar seguridad alimentaria a la población en extrema pobreza. A su vez, ambos dependían —y aún dependen— de grupos de madres que se encargan de su funcionamiento —esto es, de recoger y distribuir los alimentos del programa en cada localidad—, aunque con diferencias importantes.

En particular, en el caso de los CP, las madres encargadas complementan los alimentos que se les entrega y los preparan, y pueden cobrar por su trabajo a una parte de los beneficiarios.

Durante la década de estudio —y en realidad desde su inicio—, el VdL fue administrado por cada municipalidad o gobierno local, mientras que los CP eran administrados por el PRONAA. A partir del 2003, durante el Gobierno



de Alejandro Toledo, se inició el proceso de su descentralización —Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización y Directiva 023-2004-MIMDES—, mediante el cual cada municipalidad provincial pasó a gestionar el programa. Sin embargo, Lima se quedó a cargo del PRONAA.

Desde su inicio y a lo largo de su desempeño, estos programas han presentado una serie de deficiencias y han sido objeto de muchos estudios que las han evidenciado. En el caso del VdL, varios estudios de alcance nacional (Alcázar y otros 2003, Gajate e Inurritegui 2002, Stifel y Alderman 2003) identificaron problemas de focalización y de pérdidas de los recursos asignados debido a las ineficiencias del programa y la corrupción. Ambos programas, y en particular el de CP, han sido, además, utilizados con fines políticos (Portocarrero y Romero 2000). A su vez, los programas carecen de un diseño técnico (Alcázar 2007); el Banco Mundial (2005) señala que CP es el que peor focaliza.

Por otra parte, ambos programas sufren de un problema clave: no logran cumplir sus objetivos, en particular en términos de resultados nutricionales. Alcázar (2007) sostiene que este resultado era previsible debido a que las características nutricionales de los productos y la cantidad entregada por ración no son las requeridas para elevar los niveles nutricionales. Se tiene, así, que no cumplen con sus objetivos nutricionales ni son efectivos mecanismos de lucha contra la pobreza, por cuanto adolecen de serios problemas de focalización y enfrentan importantes fugas e ineficiencias. Por ejemplo, Alcázar (2012) señala que tanto el programa VdL como el de CP presentaban filtración (55,3% y 53,5% respectivamente) y subcobertura (50,1% y 90,8% respectivamente). Asimismo, Alcázar y otros (2003) identifican fuga de recursos para cada nivel de transferencia, desde el Gobierno central hasta la municipalidad (0,06% en Lima y 0,02% en el resto del país), dentro de la municipalidad (3% en Lima y 0,62% en el resto del país), de la municipalidad a los comités de madres del VdL (10% en Lima y 3% en el resto del Perú), de los comités a los hogares (34% urbano, 40% en capitales provinciales y 29% en distritos grandes) y, finalmente, dentro de los hogares de los beneficiarios del programa VdL (60% de la ración se distribuye entre los miembros del hogar).

Debido a la difusión de los problemas de los programas, en el 2010, la Contraloría de la República realizó un intenso proceso de supervisión y elaboró un informe de evaluación del desempeño del programa VdL. En este documento se señala, entre otros problemas, que, según la Ley 27470 (numeral 4.2 del artículo 2), «Cada municipalidad es responsable de definir el tipo de alimento con el cual ejecuta el Programa del Vaso de Leche [...] debiendo buscar la eficiencia en la utilización de producto y ejecución del gasto». Sin embargo, debido a la autonomía con la que cuenta cada municipalidad para definir las raciones, estas no contienen un mínimo ni un máximo de requerimientos calóricos y hay diferencias significativas entre los alimentos entregados en cada localidad. Además, las raciones varían día a día, y no siempre cumplen con la cantidad establecida por el Ministerio de Salud (MINSa) (Resolución Ministerial 711-2002-SA/DM).

El programa de CP fue administrado por el PRONAA desde 1992 (Decreto Supremo 020-92-PCM) y gestionado por la PCM. En 1996, el PRONAA pasó a ser manejado por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) (Decreto Legislativo 866), que a partir del 2002 pasó a llamarse Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMDES) (Decreto Supremo 008-2002-MIMDES). Finalmente, en el 2012 los programas del PRONAA pasaron al MIDIS (Resolución Ministerial 163-2012-MIDIS) con el nombre de Programas de Complementación Alimentaria, y el PRONAA se disolvió. A la par de la reestructuración y cambio del PROMUDEH al MIMDES, en el 2003 se inició un proceso de descentralización (Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización y Directiva 023-2004-MIMDES) mediante el que se transfirieron funciones a los gobiernos regionales y locales, mientras Lima se mantuvo en la administración central del PRONAA. Hasta hoy, estos programas siguen respaldándose en los comités de madres de cada localidad para realizar el recojo, la preparación y la distribución de los alimentos. Estos programas forman parte del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) junto con el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC), Alimentos por Trabajo, y Hogares y Albergues. Existen escasos estudios actualizados

sobre el funcionamiento de los CP; los últimos —Vásquez (2006) y Alcázar (2007)— se realizaron previamente a la reforma del 2012 y la creación del MIDIS, y en ellos se siguen identificando problemas graves de focalización como los que se han mencionado.

Lo resaltante es que, a pesar de estas deficiencias, ninguno de los dos programas ha sufrido mayores cambios de diseño e incluso de presupuesto. Las únicas modificaciones son la ya mencionada descentralización de los CP desde el 2003 hacia los gobiernos provinciales y, en el caso del VdL, el mayor rol supervisor de la Contraloría General de la República (Directiva 05-2008-CG/PSC, «Información a ser recibida por la Contraloría General de la República con relación al gasto y ración del programa del Vaso de Leche») y el intento de mejora de su focalización desde el MIDIS<sup>12</sup> (Ley 29792).

En cuanto a los recursos asignados a estos programas, mientras que en el 2005 el VdL representaba el 40,5% del presupuesto dirigido a programas alimentarios, para el 2014 esta cifra había descendido al 21%. No obstante, en términos absolutos, el presupuesto asignado a este programa se ha mantenido relativamente constante, e incluso experimentó un pequeño aumento de 247 a 260 millones de soles entre el 2005 y el 2014. Lo que ha ocurrido es una significativa disminución del peso que tiene este programa en relación con los demás programas alimentarios y nutricionales. Por otro lado, el presupuesto de CP en el 2005 representaba el 11,8% del presupuesto dirigido a programas alimentarios, y este porcentaje se mantuvo hasta el 2011; sin embargo, en el 2014 la importancia relativa de los CP se redujo y pasó a representar solo el 4% del presupuesto. En términos absolutos, en el 2005 se destinaban al CP cerca de 88 millones de soles, y para el 2013 y 2014, alrededor de 68 millones. En cuanto a presupuesto, el VdL es más importante que los CP, probablemente debido a que estos últimos tienen menor cobertura, ya que atienden principalmente en zonas urbanas.

---

12 La Ley 29792, de creación del MIDIS, determina como una de sus funciones el «diseño y gestión de los registros y bases de datos de los programas sociales, de identificación, selección y registro de beneficiarios y otros registros que se creen».

Estos programas asistencialistas han perdido importancia en términos relativos, pero a pesar de las enormes deficiencias encontradas y del consenso acerca de su escasa efectividad —basado en la evidencia internacional—, se mantienen y siguen recibiendo importantes recursos. Es interesante notar que, en el discurso y las estrategias de lucha contra la pobreza y desnutrición de los últimos años, estos programas han sido dejados de lado por la mirada sociopolítica. Por ejemplo, no se los incluye en las principales estrategias para la inclusión social, como sí están Incluir para Crecer, articulado por el MIDIS, y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021. Solo reciben una mención menor en referencia al escaso acceso de la población vulnerable a programas con objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria. Sin embargo, las autoridades no han logrado, o han carecido de la voluntad o capacidad política, como para eliminarlos o reformarlos. Al parecer, se han dejado para que los gobiernos subnacionales decidan qué hacer con ellos, pero mientras tanto aún se les destina una importante cantidad de recursos.

#### **4. Programas de alimentación escolar en el Perú**

La evidencia internacional muestra que estos programas buscan lograr alguno o varios de los tres objetivos siguientes: incremento de la matrícula y la asistencia escolar, mejora del nivel nutricional de los niños en la escuela, y mejora del rendimiento académico y cognitivo de los niños. Sin embargo, el logro de estos objetivos depende del diseño e implementación en cada caso (Levinger 1986).

En el Perú, en 1992 fueron creados paralelamente varios programas de desayunos y almuerzos escolares, en una coyuntura en la que se volvían populares en los países en desarrollo (Levinger 1986). Surgieron con el objetivo de mejorar los aprendizajes, la atención en clase y la asistencia a la escuela. Así, en la década de 1990 coexistían programas destinados a atender con alimentación las escuelas públicas de educación inicial y primaria; algunos estaban administrados por PRONAA, y otros, por FONCODES. Estos

programas fueron creciendo cada año en cuanto al número de alumnos beneficiados, así como al presupuesto asignado (Cueto y Chinen 2001).

Para la década del 2000, la superposición de los programas era un problema que se agravaba a medida que se destinaban más recursos a los programas de alimentación escolar. Alcázar (2007) indica que la duplicación de beneficiarios, tanto de los desayunos escolares como de los almuerzos, llegó al 12%, pero también había duplicación con otros programas de distintos objetivos, como el VdL, los CP y los comedores infantiles. A su vez, según la población objetivo, Alcázar (2007) identificó un 24,2% de filtración y un 66,41% de subcobertura para el programa de desayuno y alimentación escolar. Pero a pesar de ello, en el 2005, en términos de presupuesto, los programas de desayunos y almuerzos escolares, y comedores infantiles, representaban el 30% del presupuesto en programas alimentarios y nutricionales. Por eso se planteó su fusión en el PIN con un componente específicamente dirigido a atender a los niños en las etapas preescolar y escolar (primaria).

Así, el PIN Escolar se creó en el 2006 de la fusión de los programas de desayunos escolares, almuerzos escolares y comedores infantiles, y pasó a ser administrado por el PRONAA (R. D. 395-2006-MIMDES-PRONAA). El objetivo del PIN Escolar era contribuir a mejorar el nivel nutricional de la población en edad escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y situación de pobreza, lo que conlleva a mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela. Este programa era uno de los principales de la Estrategia Crecer del proceso de reforma del 2007. Sin embargo, más allá de la fusión de los programas, el diseño e implementación del PIN Escolar no experimentó cambios importantes (Beltrán y Seinfeld 2009).

En el momento en que se creó el MIDIS y se inició la reforma de los programas de alimentación y nutrición, los principales problemas del PIN Escolar heredado eran los siguientes (Alcázar 2012):

- No ofrecía una ración costo efectiva. Por ejemplo, se entregaba la leche ultrapasteurizada (UHT por sus siglas en inglés, *ultra-high*

*temperature*), más costosa que otras alternativas, pero que no tiene un mayor contenido nutricional.

- La aceptabilidad de los productos enfrentaba serios problemas en las distintas zonas, ya que no solo se repetían todos los días, sino que no eran productos locales ni les agradaban a los estudiantes.
- Los procesos de adquisición del PIN Escolar, al igual que los de los demás programas del PRONAA, sufrían graves deficiencias, que respondían en gran medida a la legislación. Las normas que regían las compras del PRONAA llevaban a la generación de monopolios locales y, por consiguiente, a que se elevaran los precios de las raciones.
- No se contaba con criterios de focalización, sino que se atendía por inercia a las instituciones educativas que, en su momento, habían logrado ser incluidas. En el 2011, se llegó a niveles del 49% de subcobertura y del 54% de filtración.<sup>13</sup>
- No se distribuían suficientes raciones para todos los alumnos de las instituciones educativas que se atendía, por lo que los encargados optaban por entregar menos alimentos por ración o por cubrir menor número de días.
- Había mucha variabilidad en las raciones que se distribuían entre regiones en cuanto a contenidos y costos, y estas diferencias no respondían a ningún criterio determinado. De hecho, generaban mayor inequidad. Así, por ejemplo, Lima recibía la ración más cara, de 1,10 soles, mientras que Amazonas o Cajamarca recibían raciones de menos de 0,70 soles.

Los problemas e ineficiencias eran tantos que en el 2012 se optó por cerrar el PIN Escolar para reestructurarlo y abrir el programa Qali Warma.

---

13 Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2011, cálculo elaborado por Alcázar (2012).

## *Qali Warma*

Actualmente, el programa de alimentación escolar del Perú es Qali Warma, que fue creado en el 2012 bajo la administración del MIDIS con tres objetivos: garantizar el servicio alimentario durante todo el año escolar; promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios; y contribuir a la mejora de la atención en clase, favoreciendo la asistencia y permanencia en la escuela, que es un objetivo compartido con el programa Juntos.

Qali Warma cuenta con dos componentes. El primero es el componente alimentario, que busca la provisión de alimentos de calidad y adecuados a los hábitos de consumo locales. En el marco de este componente, a los quintiles 1 y 2 se les entregan desayunos y almuerzos, mientras que a los quintiles 3, 4 y 5, solo desayunos. En las zonas rurales, se realiza una compra de «productos» para que cada institución educativa prepare las raciones, mientras que en las urbanas se entregan las raciones ya preparadas.

Asimismo, el programa tiene un esquema de cogestión según el cual el menú de cada localidad es planificado por un Comité de Alimentación Escolar conformado por padres y actores del programa y la escuela. Los menús deben cumplir las condiciones impuestas por el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para determinar el contenido calórico y nutricional del menú. Cabe mencionar que Qali Warma no tiene un objetivo nutricional per se, sino que se enfoca en proveer alimentación y promover prácticas alimentarias saludables; también busca mejorar la atención en clase, al reducir el hambre de corto plazo. Para acompañar al componente alimentario, desde el MIDIS se ha diseñado la campaña Adopta una Cocina Escolar,<sup>14</sup> orientada a mejorar las condiciones de las cocinas en las escuelas para que el programa pueda proveer un servicio adecuado.

El segundo componente es el educativo. Este está diseñado para promover mejores hábitos alimentarios en los niños y niñas mediante

14 Véase <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/informacion/presentacion> y [ftp://ftpqw.qw.gob.pe/FICHAS/META47/DT\\_GUIA\\_ADECUACION\\_INFRAESTRUCTURA\\_COCINAS\\_ESCOLARES.pdf](ftp://ftpqw.qw.gob.pe/FICHAS/META47/DT_GUIA_ADECUACION_INFRAESTRUCTURA_COCINAS_ESCOLARES.pdf)

capacitación, asistencia técnica y herramientas educativas locales. Sin embargo, este componente aún no tiene presupuesto asignado ni ejecutado para el 2014 ni el 2015.<sup>15</sup> En el 2014, solo el 0,3% del presupuesto asignado al programa fue destinado a la conformación de los comités de compra y la asistencia técnica de estos y de las unidades territoriales. La asistencia técnica se brinda solo a los comités de compra, aún no se amplía a las herramientas educativas diseñadas; esto problema se arrastra desde el PIN Escolar, cuyo componente educativo era casi inexistente.

El programa surgió en el 2014 con un presupuesto de 1 021 582 324 soles, que para inicios del 2016 ya había crecido a 1 479 678 077 soles. En cuanto a cobertura, en el 2015 logró atender a 3,5 millones de niños y niñas,<sup>16</sup> y llegó a representar el 70% del gasto en programas alimentarios y el 22% del gasto social.

Dada la importancia de QW en la política social para mejorar las condiciones de salud y educación de los niños en edad preescolar y escolar, así como en términos presupuestales, cabe preguntarse qué resultados se pueden esperar del programa, y si efectivamente ha superado los problemas que presentaba el PIN Escolar y por los que se decidió la reforma.

En el cuadro 2 se muestran los problemas del PIN Preescolar y Escolar, y se comparan con la evidencia que hasta el momento se tiene sobre QW.

Respecto al problema de adquisiciones de la legislación del PRONAA, QW planteó un sistema basado en la tercerización en cada localidad; esta es una de las principales características de la cadena de valor de este programa. QW funciona mediante la articulación del Comité de Alimentación Escolar (CAE), el Comité de Compra (CC), los proveedores, el Estado y la sociedad civil. El CC de cada comunidad focalizada por QW se encarga de seleccionar y contratar a los proveedores que brindarán los servicios; los proveedores, en coordinación con el CC, se encargan de la producción —en el caso de las raciones— o del almacenamiento —en el caso de los productos—, y

---

15 SIAF-MEF.

16 Véase <http://www.qw.gob.pe/?noticias=confeapafas-destaca-cobertura-de-3-5-millones-de-ninos-y-ninas-que-alcanzo-qali-warma-en-2015>



Cuadro 2

Retos de QW en comparación con los problemas identificados del PIN Escolar

Problemas del PIN Escolar	¿Se ha superado con Qali Warma?
No contaba con una ración costo efectiva.	Las raciones se diseñan sobre la base de las condiciones determinadas por el CENAN y el PMA para determinar el contenido calórico y nutricional del menú. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente o estudios para evaluar su costo efectividad.
Los productos no gozaban de aceptabilidad.	Parece que este problema fue superado, ya que se promueve el consumo de productos locales y se elaboran menús variados.
La legislación del PRONAA generaba dificultades.	Se superó el problema de las adquisiciones generado por la legislación del PRONAA, pero, en particular en los inicios del programa, hubo algunas quejas y denuncias, sobre todo por la mala calidad de los alimentos.*
No se aplicaban los criterios de focalización del programa y se atendía inercialmente a las instituciones educativas.	Dado el carácter universal del programa, que implica atender a todos los niños de todas las escuelas públicas del país, es previsible que exista un alto nivel de filtración. El único esfuerzo de focalización es la diferenciación de dietas por quintiles para entregar tanto desayunos como almuerzos a los dos quintiles más bajos, mientras que a los más altos solo se les entrega desayuno. Sin embargo, hay que destacar que los criterios son transparentes y claros.
No se distribuían suficientes raciones; se entregaban menos alimentos por ración o se cubría un menor número de días escolares.	De acuerdo con la evidencia encontrada, la cobertura y distribución de raciones está funcionando efectivamente y se logra llegar en forma adecuada a todas las escuelas.
Los contenidos y costos varían entre regiones. Las más pobres reciben menos.	Falta llegar de manera eficiente y efectiva a las zonas rurales y remotas con la ración adecuada, que cumpla con los objetivos nutricionales.

\* <http://diariocorreio.pe/political/serios-problemas-en-implementacion-de-qali-w-163593/> (2013).  
<http://elcomercio.pe/peru/lima/cuales-son-principales-problemas-programa-qali-warma-noticia-1661807> (2013).  
<http://elcomercio.pe/peru/lambayeque/chiclayo-detectan-coliciformes-panes-atun-qali-warma-noticia-1769325> (2014).

también de la distribución coordinada con los CAE de cada comunidad; por último, los CAE se encargan de la entrega y recepción de los alimentos en las escuelas (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO por sus siglas en inglés, 2013).

Al tercerizar el proceso de compra, se busca obtener los mejores productos y servicios adecuados a cada comunidad, ya que cada CC va a aprobarlos. Se espera que esta medida represente una mejora para el PRONAA debido a que cada CC selecciona y evalúa a su proveedor, con lo cual se reduce el espacio para los monopolios y los problemas y denuncias que conllevan.<sup>17</sup> De igual forma, con el nuevo proceso de compra el Estado debe brindar supervisión y asistencia técnica a los CC, los CAE y los proveedores. Pero si bien una vez superadas las denuncias y los problemas iniciales el sistema parece estar operando adecuadamente, es clave realizar investigaciones en profundidad respecto a la efectividad de estos procesos, y comprobar que no se han generado monopolios en el ámbito local.

En cuanto al último punto del cuadro 2, las diferencias en contenido y costos entre regiones constituyen, quizá, el reto pendiente más importante de la implementación del programa. Para dar más luces sobre este punto, se compararon los costos de las raciones asignadas a diferentes zonas del país con el objetivo de comprobar si la asignación de recursos por regiones y zonas es, por lo menos, equitativa. Para ello, se buscó un precio referencial de la ración por niño-niña en la información del proceso de compra del 2016 presentada por el MIDIS-QW (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2015). Los precios promedio de raciones consignados en dicha información distinguen, para cada región, si es un servicio por productos —en las zonas rurales o remotas— o por ración preparada —en las zonas urbanas—. Luego se compararon los costos de las raciones en algunas regiones seleccionadas de la costa, sierra y la selva —Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Lima, Loreto, Moquegua y Puno— que representan el gasto por ración, como aproximación a los recursos asignados a cada una de ellas.

---

17 Véase [http://elcomercio.pe/politica/gobierno/sistema-compras-pronaa-beneficia-mas-proveedores-que-pobres\\_1-noticia-1333851](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/sistema-compras-pronaa-beneficia-mas-proveedores-que-pobres_1-noticia-1333851)

El cuadro 3 presenta, además, la tasa de desnutrición de cada región como referencia de las necesidades de cada una de ellas. Cabe enfatizar que estas son estimaciones simples basadas en la información disponible, por lo que se recomienda realizar un estudio con mayor profundidad, que identifique los otros factores que afectan estos precios referenciales como precios locales, costo de distribución o escasez.

**Cuadro 3**  
**Promedio regional de los valores de raciones**  
**(para el proceso de compra del 2016)**

<b>Región</b>	<b>Urbano (raciones preparadas)</b>	<b>Rural/remota (productos)</b>	<b>Prevalencia DCI</b>
Amazonas	2,07	1,41	Alta
Ayacucho	-	1,87	Mediana
Cajamarca	1,96	1,27	Alta
Lima	2,00	1,62	Baja
Loreto	2,04	1,51	Mediana
Moquegua	1,97	1,75	Baja
Puno	1,40	1,68	Mediana

Fuente: QW-MIDIS.

Elaboración propia.

En el cuadro 3 se aprecian algunas diferencias de gasto por ración entre regiones, y entre las zonas urbanas y rurales al interior de cada una de ellas, que llaman la atención. Así, en Amazonas, en las zonas urbanas el precio de la ración es elevado, mientras que en sus zonas rurales y remotas es mucho menor. Similarmente, Cajamarca tiene alta prevalencia de DCI, y la ración de las zonas urbanas tiene un costo elevado, pero en las rurales el costo por ración es bajo. Por otro lado, los niños y niñas de Lima y Moquegua —regiones con índices más bajos de desnutrición— reciben raciones relativamente más costosas; es más: en estas regiones, los niños y niñas de las zonas más necesitadas reciben raciones de menor costo.

En general, llama la atención que los precios de las raciones compradas en las regiones más necesitadas, y en todos los casos en las zonas rurales y remotas, sean menores que los de sus contrapartes, cuando lo deseable sería que QW asigne más recursos por niño en estas zonas. Por eso es importante analizar más este tema, y comparar la calidad y cantidad de lo que reciben los niños en cada caso.

Además, QW enfrenta otros retos, como mejorar la infraestructura de las escuelas para que puedan almacenar y preparar alimentos adecuadamente. En particular, para la compra de productos en zonas rurales y remotas, es esencial que las escuelas cuenten con la capacidad de almacenar y preparar los alimentos cumpliendo con las medidas sanitarias, para evitar infecciones. También es importante mejorar la capacitación y articulación con los padres de familia, en particular en las zonas rurales, donde son ellos quienes preparan las raciones. En estas zonas, al igual que en programas asistencialistas como CP, el éxito de QW recae en gran parte en el aporte de los padres de familia.

En este contexto, es pertinente preguntarse si, a la luz de la evidencia internacional y de la revisión de sus características principales, QW es la mejor inversión para mejorar el desempeño educativo de los niños. La pregunta es pertinente porque mejorar los índices de desnutrición y anemia de los niños y niñas en edad escolar no es un objetivo explícito del programa; para ello, en todo caso, sería necesario que QW incluya la entrega de alimentos fortificados.

Con relación a los resultados del programa en términos de educación, las expectativas de impactos no son muy altas. Por un lado, la evidencia internacional apunta a que los programas de alimentación escolar mejoran los indicadores de matrícula y asistencia a la escuela, ya que funcionan como una transferencia en especie. Existe evidencia de logro en materia de asistencia, pero en particular en países con tasas de cobertura menores que las del Perú (Alderman y Bundy 2011, Jukes y otros 2007, Kirstjansson y otros 2007). Ello, sumado a que este objetivo se comparte con el del programa de transferencias condicionadas Juntos, parece indicar que será difícil obtener un impacto significativo de QW en asistencia. Las expectativas de logros en

términos de matrícula son mayores en la educación preescolar, en la que las tasas de cobertura y asistencia son mucho menores. Por ello, es importante focalizar los esfuerzos de QW en este grupo, en el que, además, se pueden esperar mayores logros también en términos nutricionales.

Por otro lado, es posible esperar logros asociados específicamente al programa en mejoras del rendimiento escolar al reducir el hambre de corto plazo, y así mejorar la atención en clase. Sin embargo, esto solo ocurriría en los casos en los que el hambre de corto plazo es un problema significativo y si es que las raciones se distribuyen en el momento adecuado, esto es, antes de las clases. En todo caso, el análisis anterior es solo especulativo e indica únicamente la importancia de realizar una rigurosa evaluación de impacto de QW. Además, es necesario tomar en consideración que, recientemente, se logró cerrar el PRONAA y crear QW, por lo que la oportunidad de conseguir mayores cambios ha pasado, y ahora más bien toca mejorar la implementación y el diseño del programa. Para ello, por ejemplo, se debe asegurar la focalización y asignación de recursos en reducir brechas, y así llegar más y mejor a las zonas más necesitadas.

## **5. Programas de nutrición infantil en el Perú**

Existe consenso, a partir de la evidencia internacional, en que se debe enfrentar los problemas de nutrición infantil con una intervención multisectorial y articulada, incluyendo la entrega de micronutrientes. Como ya se mencionó, tanto el Banco Mundial (2013) como el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF (2013) indican que, para hacer efectiva la lucha contra la desnutrición infantil y la anemia, los programas nutricionales deben enfocarse en entregar alimentos fortificados con micronutrientes, así como en realizar campañas de educación nutricional, en particular dirigidas a la madre (Alcázar y otros 2011, Thomas y otros 1990, Schultz 1984).

La evidencia muestra también que para combatir la desnutrición, y más aún la anemia —en particular en zonas donde esta es todavía muy

alta, y donde la cobertura y calidad de los servicios de salud es débil—, se requiere mucho más que solo el crecimiento económico (Banco Mundial 2013, Beltran y Seinfeld 2009, Alcázar y otros 2015). Suele suceder que en las zonas remotas, donde el problema nutricional es mayor, los programas llegan con menor intensidad; por ejemplo, en el PIN Escolar, las raciones para Cajamarca eran más baratas que las de Lima.

La DCI, la mala alimentación y la deficiente ingesta de nutrientes constituyen un problema de salud pública que afecta a miles de niños en el Perú, y que genera efectos perversos e irreversibles para las personas a lo largo de su vida, así como altos costos para la sociedad. Cuando se mejora la nutrición de un niño o niña, se reduce su riesgo de mortalidad; además, se construye capital humano para el futuro y se incrementa su productividad (Alderman y Mustafa 2013, Hoddinott y otros 2013). En esta línea, otro problema asociado a la malnutrición es la deficiencia de micronutrientes, en particular de hierro, mostrada como baja concentración de hemoglobina en la sangre y también conocida como anemia. Esta enfermedad presenta efectos muy negativos a lo largo de la vida; en los niños, incluye incremento de morbilidad y mortalidad, bajo rendimiento escolar, atrasos cognitivos y apatía, mientras que en los adultos se presenta con sensación de debilidad y fatiga, menor productividad y mayor riesgo de mortalidad materna (Banco Mundial 2013).

En el Perú, desde fines de la década de 1980 se implementaron varios programas para combatir la DCI y la anemia, con objetivos nutricionales para niños y niñas. Nos referimos básicamente a PACFO y PANFAR, ambos administrados por el PRONAA. Estos programas consistían, principalmente, en la entrega de una canasta alimentaria o de papilla a familias con niños menores de 3 años. Se aplicaban ciertos criterios de focalización, como el nivel de pobreza del departamento o si la familia estaba en riesgo de desnutrición. El PACFO tenía el objetivo de prevenir la desnutrición en niños de 6 a 36 meses de edad en los departamentos de mayor pobreza del país. El objetivo del PANFAR era mejorar la nutrición de niños menores de 36 meses y de sus madres en zonas de extrema pobreza. Sin embargo, como señala Alcázar

(2007), estos programas tenían baja cobertura y no estaban articulados con el sector Salud ni con los demás programas sociales.

En el proceso de fusión de programas, en el 2006 se creó el PIN como parte del PRONAA. El objetivo del PIN infantil era mejorar el nivel nutricional de niños menores de 36 meses y de sus madres en zonas de extrema pobreza.<sup>18</sup> Sin embargo, a pesar de las reformas, el programa continuaba adoleciendo de importantes problemas. Mediante algunos procesos de evaluación (Alcázar 2012, Velásquez 2013), se identificaron serias deficiencias, como la baja aceptabilidad de la papilla, problemas en la gestión y distribución de los beneficios, mala calidad de los productos y monopolios de los distribuidores.

Por otra parte, a partir del 2008, el MINSA fortaleció los esfuerzos de lucha contra la anemia e implementó un programa de entrega de micronutrientes dirigido a niños de 6 a 36 meses, y articulado en el presupuesto del PAN. Este programa de entrega de multimicronutrientes (MMN) en «chispitas» de hierro, vitamina A, zinc, ácido fólico y ácido ascórbico (Instituto Nacional de Salud 2012) fue efectivo en reducir la prevalencia de anemia entre el 2008 y el 2011. Sin embargo, enfrenta problemas de implementación que resultan en un incremento de los índices de anemia desde el 2012, como se mostró en el gráfico 2.

Como se comentó anteriormente, en el 2012 se cerró el PRONAA y, con ello, el PIN Infantil. Esto significó que el ya existente PAN empezara a ser usado como principal mecanismo articulador de intervenciones de la lucha contra la DCI, en el marco de una estrategia manejada desde el MIDIS, Incluir para Crecer. De esta manera, se dejó de entregar la papilla del PIN Infantil y, apoyándose en la articulación del presupuesto del PAN, se dirigieron los esfuerzos a fortalecer actividades del MINSA como la entrega de micronutrientes, la vacunación de niños, y el mejoramiento de infraestructura de agua y saneamiento, entre otros. Lo anterior supone que la estrategia de lucha contra la desnutrición del Perú está en línea con lo consensuado por la evidencia internacional: concentrar esfuerzos en una

---

18 En el 2011 se inició un nuevo proceso de reforma del programa: su descentralización a los gobiernos provinciales. Sin embargo, este no se llegó a concretar.

intervención articulada. Sin embargo, la medida parece ser inefectiva en cuanto a la lucha contra la anemia, e insuficiente para combatir la DCI.

Las principales inversiones articuladas por el PAN son los CRED y las vacunas que reciben los niños y niñas. Estas actividades preventivas, para evitar que se desarrolle el problema nutricional (Cruzado 2012), han experimentado importantes mejoras.

La tercera intervención que el PAN articula en su presupuesto, y que ha sido identificada como clave a partir de la evidencia internacional, es la entrega a niños y niñas de suplementos de hierro y vitamina A; en el caso de las gestantes, se les entrega hierro y ácido fólico. Sin embargo, este es el producto que presenta mayores problemas de cobertura y que cuenta con menores recursos. En el 2012, los niños y niñas con sus vacunas completas representaban el 82%, pero los que habían recibido un suplemento de hierro en los últimos siete días solo representaban el 21% (Velásquez 2013). En cuanto a las mujeres embarazadas, la brecha y la falta de inversión en el suplemento de hierro son aún mayores. Todo esto quiere decir que la falta de focalización y la baja cobertura de los programas previos de nutrición infantil aún no han sido superadas con la articulación de la nueva estrategia. Hasta el momento, esta medida no ha logrado reducir la brecha entre los niños que reciben suplementos nutricionales y los que no lo hacen.

Las diferencias en la cobertura de las distintas actividades se pueden explicar por las diferencias del presupuesto destinado a cada intervención. El PAN maneja una enorme cantidad de recursos —1 557 748 404 soles frente a 1 021 582 324 de QW para el 2015, según cifras del SIAF-MEF—. Sin embargo, el 25,36% de los recursos del PAN se destinan a la vacunación de los niños y el 15,99%, a los CRED, mientras que el 22,17% se destina a actividades de infraestructura de distintas regiones. Tan solo el 4,76% se invierte en entregar a los niños suplementos de hierro y de vitamina A, y la inversión en suplementos de hierro y ácido fólico para las gestantes únicamente llega al 3,37%.

Asimismo, se identifican diferencias en la cobertura e inversión a nivel regional. Las regiones de la selva, donde los problemas de DCI son mayores,



son las que han recibido la menor inversión durante los últimos años. Según el SIAF-MEF, en el 2009, solo el 9,33% del presupuesto del PAN; en el 2013, el 11,08%; y en el 2015, 13,3%. Por otro lado, en el 2009, para Lima Metropolitana y provincias —una de las regiones con menor prevalencia de DCI— se destinó el 28,33% del presupuesto del PAN, y del 2013 al 2015 esta cifra se mantuvo estable alrededor del 19%.

En líneas generales, las acciones en el Perú parecen estar bien encaminadas con iniciativas intersectoriales como el PAN. Entre otras intervenciones, este programa invierte en infraestructura de acceso al agua y saneamiento, así como en centros de salud; asimismo, promueve los controles y la vacunación completa de niños y niñas, y entrega suplementos de nutrientes, como hierro y vitaminas. Sin embargo, aún no gasta lo suficiente en todos los ejes de intervención posibles; el mayor desafío parece ser enfrentar la anemia con los suplementos nutricionales necesarios. Además, aunque se ha avanzado mucho en la cobertura de servicios de salud, se requiere mejorar la gestión para lograr la máxima calidad de los servicios. Se necesita, asimismo, mayor inversión y estrategias-programas de saneamiento y acceso al agua dentro de las viviendas, en particular considerando la calidad.

Persiste la necesidad de revisar la estrategia de intervenciones articulada por el PAN para incorporar otros condicionantes de la DCI en zonas rurales, como la inseguridad alimentaria, y proponer modelos de intervención adecuados a la realidad de cada región. La situación de la selva evidencia la necesidad de desarrollar políticas diferenciadas, ya que esta región, en la que el deterioro del estado nutricional de los niños es mayor, recibe una menor inversión que las demás regiones.

## 6. Conclusiones

La economía del país ha crecido y se ha implementado una importante reforma de la política social, concretada en los programas alimentarios y nutricionales, a los que se han asignado importantes recursos. Sin embargo, todo esto no ha sido suficiente para enfrentar la anemia ni la desnutrición

infantil. El problema es mayor aún si se considera la alta heterogeneidad regional, en particular en el caso de la selva, donde aún no se observan mejoras significativas y la inversión de los programas es muy baja.

Durante los últimos años, se han presentado importantes cambios en los programas alimentarios y nutricionales; en especial, se ha desarrollado la articulación de los programas y la estrategia en torno a la creación del MIDIS. Si bien no se ha hecho mucho con relación a los programas asistencialistas, sí se ha avanzado en la reforma de los programas de alimentación escolar y de nutrición infantil.

En cuanto a los programas de alimentación escolar, QW representa un giro hacia un programa que maneja muchos recursos y que cuenta con criterios más adecuados para definir qué alimentos se entregan a las escuelas, una mayor aceptabilidad de las raciones de cada localidad y un mejor sistema de distribución. Lo anterior va en línea con lo aprendido a partir de la evidencia internacional sobre este tipo de programas, pero aún no se cuenta con ninguna evaluación de impacto en nutrición y educación.

Por otro lado, la articulación intersectorial para la lucha contra la desnutrición infantil se ha visto reforzada con el cierre del PIN Infantil y la concentración de esfuerzos en el PAN, que se ha concretado en la priorización de intervenciones según resultados, así como en la inversión en mejora de infraestructura, vacunas, controles y entrega de suplementos. No obstante, aún existen importantes brechas de inversión y cobertura que se deben atender.

Así, a pesar de las mejoras indicadas, a partir de la revisión realizada en el presente artículo se identifican los siguientes retos:

- Pese a sus probadas deficiencias y ausencia de impacto, los programas alimentarios asistencialistas —como el VdL y CP— continúan sin mayores cambios. Aunque no están incluidos en la mira de la política social del Gobierno, y pese a que su importancia relativa en términos de presupuesto ha disminuido, todavía reciben grandes recursos e inclusive han aumentado su presupuesto en términos absolutos.

- QW fue creado para superar los problemas identificados del PRONAA y, efectivamente, ha logrado importantes mejoras. Sin embargo, enfrenta aún grandes retos, en particular llegar más y mejor a zonas rurales y remotas. Por otra parte, consume una enorme proporción del presupuesto, lo que no se justifica si se considera que es un programa que no proporcionará resultados nutricionales ni aportará de manera notable a los objetivos educacionales. Al respecto, se recomienda la elaboración de estudios sobre el costo-efectividad de la ración entregada y una evaluación rigurosa de su impacto.
- El componente educativo de QW prácticamente no está siendo ejecutado, ya que representa una mínima parte del presupuesto. Este problema se está arrastrando de los programas escolares anteriores, a pesar de la evidencia internacional que muestra la importancia de la mayor educación nutricional.
- En la lucha contra la desnutrición infantil, los planes del Gobierno están en la línea de lo que la evidencia internacional promueve, pero se mantienen desafíos importantes, como la necesidad de realizar una adecuada entrega de suplementos nutricionales, afinar la cobertura y calidad de los servicios de salud, ofrecer una buena consejería y mejorar los hábitos alimenticios.
- Faltan intervenciones efectivas, tanto intersectoriales como intergubernamentales, focalizadas y adecuadas a las diferentes realidades regionales.

## Referencias bibliográficas

- Adelman, Sara; Daniel Gilligan y Kim Lehrer (2008). *How effective are food for education programs?: a critical assessment of the evidence from developing countries*. Food Policy Review, 9. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Alcázar, Lorena (2007). ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. (pp. 185-234). Lima: GRADE.
- Alcázar, Lorena (2012). *Algunas reflexiones en torno a los riesgos y oportunidades de la reforma de los programas alimentarios en el Perú*. Lima: GRADE.
- Alcázar, Lorena; Alessandra Marini y Ian Walker (2011). El rol de las percepciones y los conocimientos de las madres en el estado nutricional de sus niños. En *Salud, interculturalidad y comportamientos de riesgo* (pp. 15-83). Lima: GRADE.
- Alcázar, Lorena; José López-Calix y Erik Wachtenheim (2003). *Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- Alcázar, Lorena; J. P. Aparco, L. Huamán-Espino y Karen Espinoza (2015). *Factores asociados a la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú*. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/proyectos/870-causas-de-la-reduccion-de-la-desnutricion-cronica-infantil-en-el-peru/>
- Alderman, Harold y Donald Bundy (2011). School feeding programs and development: are we framing the question correctly? *World Bank Research Observer*, 27(2), 204-221.
- Alderman, Harold y M. Mustafa (2013). Panel 3: Social protection and nutrition. En Preparatory Technical Meeting for the International Conference on Nutrition (ICN2). *Session 4: What are the policy lessons learned and what are the success factors*. Rome: FAO y WHO.
- Banco Mundial (2013). *Improving nutrition through multisectorial approaches*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Banco Mundial (2005). *Social safety nets in Peru: background paper for the Recurso study*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Basta, Samir S.; Soekirman, Darwin Karyardi y Nevin S. Scrimshaw (1979). Iron deficiency anemia and the productivity of adult males in Indonesia. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 32(4), 916-925.
- Beaton, George y Hossein Ghassemi (1982). Supplementary feeding programs for young children in developing countries. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 35(4 Suppl), 864-916.
- Behrman, Jere y John Hoddinott (2001). *An evaluation of the impact of Progresá on pre-school child height*. Discussion Paper, 104. Washington, D C: Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Beltrán, Arlette y Janice Seinfeld (2009). *Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Buhl, Amanda (2010). *Meeting nutritional needs through school feeding: a snapshot of four African nations*. Global Child Nutrition Foundation.
- Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (2014). *Situación nutricional 2006-2013*. Recuperado de <http://www.portal.ins.gob.pe/es/cenan/cenan-c2/vigilancia-alimentaria-y-nutricional/situacion-nutricional-del-peru>.
- Cruzado, Viviana (2012). *Análisis del impacto del programa presupuestal articulado nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 años*. Lima: MEF.
- Cueto, Santiago y Marjorie Chinen (2001). *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Documento de Trabajo, 34. Lima: GRADE.
- Dubois, Pierre; Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet (2012). Effects on school enrollment and performance of a conditional cash transfers program in Mexico. *Journal of Labor Economics*, 30(3), 555-590.

- Gajate, Gissele y Marisol Inurretegui (2002). *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del propensity score matching*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y GRADE.
- Glassman, Amanda; Denizhan Duran, Lisa Fleisher, Daniel Singer, Rachel Sturke, Gustavo Ángeles, Jodi Charles, Bob Emrey, Joanne Gleason, Winnie Mwebasa, Kelly Saldana, Kristina Yarrow y Marge Koblinsky (2013). Impact of conditional cash transfers on maternal and newborn health. *Journal of Health, Population and Nutrition*, 31(4 Suppl. 2), S48-S66.
- Hasan, Amer (2010). *Gender-targeted conditional cash transfers: enrollment, spillover effects and instructional quality*. Policy Research Working Paper, 5257. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-5257>
- Hass, Jere y Thomas Brownlie (2001). Iron deficiency and reduced work capacity: a critical review of the research to determine a causal relationship. *The American Society for Nutritional Sciences*, 131(2), 676S-690S. Recuperado de <http://jn.nutrition.org/content/131/2/676S.full>
- Hoddinott, John; Harold Alderman, Jere R. Behrman, Lawrence Haddad y Susan Horton (2013). The economic rationale for investing in stunting reduction. *Maternal and Child Nutrition*, 9(S2), 69-82.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). *Informe técnico. Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Actualización metodológica*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2011). *Informe técnico. Evolución de la pobreza 2004-2010. Actualización metodológica*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Salud (2012). *Eficacia y efectividad de la suplementación de micronutrientes para la prevención de anemia, enfermedades y un adecuado crecimiento lineal y desarrollo cognitivo en la población infantil de 6 a 36 meses de edad*. Lima: INS.

- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2002). *Evaluación de resultados del Programa Tortilla, a cargo de Liconsa S. A. de C. V: resumen ejecutivo de la evaluación final enero-diciembre de 2002*. México, DF: ITESM.
- Jukes, Matthew; Lesley Drake y Donald A.P. Bundy (2007). *School health, nutrition, and education for all: leveling the playing field*. Wallingford, OX: CAB International.
- Kristjansson, Betsy; Mark Petticrew, Barbara MacDonald, Julia Krasevec, Laura Janzen, Trish Greenhalgh, George A. Wells, Jessie MacGowan, Anna P. Farmer, Beverley Shea, Alain Mayhew, Peter Tugwell y Vivian Welch (2007). School feeding for improving the physical and psychosocial health of disadvantage elementary school children. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, Issue 1, Art. CD004676.
- Kruger, Maria; Charl J. Badenhorst, Erna P. G. Mansvelt, Jacoba A. Laubscher y A. J. Spinnler Benadé (1996). Effects of iron fortification in a school feeding scheme and anthelmintic therapy on the iron status and growth of six- to eight-year-old schoolchildren. *Food and Nutrition Bulletin*, 17(1), 11-21.
- Legarde, Mylene; Andy Haines y Natasha Palmer (2009). The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, Issue 4, Art. CD008137. DOI: 10.1002/14651858.CD008137.
- Leroy, Jef; Marie Ruel y Ellen Verhofstandt (2009). The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory framework. *Journal of Development Effectiveness*, 1(2), 103-129.
- Levinger, Beryl. (1986). School feeding programs in developing countries: an analysis of actual and potential impact. AID Evaluation Special Study, 30. Washington, DC: USAID. Recuperado de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNAAL060.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAL060.pdf)

- Lockheed, Marleine y Adriaan Verspoor (1991). *Improving primary education in developing countries*. Washington, DC: The World Bank y Oxford Press.
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2012). *Programa presupuestal articulado nutricional. Balance de ejecución 2011*. Lima: MCLCP.
- Miller, Joy (1999). *School Feeding Programs: improving effectiveness and increasing the benefit to education, a guide for program managers*. Oxford: The Partnership for Child Development
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (2015). *Anexo 2: valores referenciales para el proceso de compra de productos 2016*. Recuperado de <ftp://ftpqw.qw.gob.pe/PROCESO-CONVOCATORIA-COMPRA/2016/AnexosProcesoCompra2016.HTML>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2013). *Manual para el proveedor del servicio de alimentación escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/019/as219s/as219s.pdf>
- Portocarrero, Felipe y María Elena Romero (2000). La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA. En Felipe Portocarrero (Ed.). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes* (pp. 153-190). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Powell, Christine A.; Susan P. Walker, Susan M. Chang y Sally M. Grantham-McGregor (1998). Nutrition and education: a randomized trial of the effects of breakfast in rural primary school children. *American Journal of Clinical Nutrition*, 68(4), 873-879.
- Programa Mundial de Alimentos y UNICEF (2013). *Home fortification with micronutrient powders (MNP)*. Basel: Sight and Life y Home Fortification Technical Advisory Group (HF-TAG).



- Saavedra, Juan y Sandra García (2012). *Impacts of conditional cash transfer programs on educational outcomes in developing countries: a meta-analysis*. Working Paper, WR-921-1. Santa Monica, CA: RAND.
- Schultz, Paul (1984). Studying the impact of household economic and community variables on child mortality. *Population and Development Review*, 10(Suppl.), 215-235.
- Shei, Amie; Federico Costa, Mitermayer G. Reis y Albert I Ko (2014). The impact of Brazil's Bolsa Familia conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC International Health and Human Rights*, 14(1), 1.
- Stifel, David y Harold Alderman (2003). *The Glass of Milk subsidy program and malnutrition in Peru*. World Bank Policy Research Working Paper, 3089. Washington, DC: Banco Mundial.
- Thomas, Duncan; John Strauss y Maria-Helena Henriques (1990). How does mother's education affect child height? *Journal of Human Resources*, 26(2), 183-211.
- Vásquez, Enrique (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Velásquez, Aníbal (2013). *La reducción de la desnutrición crónica infantil como política de Estado*. Lima: MIDIS.
- World Bank (2015). *World DataBank: health nutrition and population statistics*. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>
- World Food Programme (2004). *School Feeding Programs: why they should be scaled up now*. Rome: WFP.

# CAPÍTULO 7

## MAGNITUDES, DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA INFANTIL EN LOS HOGARES: BALANCE DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS INTERVENCIONES EXISTENTES

*Martín Benavides y Jimena Stuart*

### **Resumen**

Este es un balance de la producción de investigación relacionada con la violencia infantil, así como de las principales políticas y programas destinados a prevenirla o disminuirla. El documento se inicia con una presentación de las definiciones más utilizadas en el tema, y luego se discuten los factores de riesgo más recurrentes. Se reseñan también las consecuencias de la violencia infantil identificadas por la literatura sobre la salud, la educación y las conductas. Finalmente, se plantea una breve discusión acerca de las políticas y los programas. En todos los temas, se incorporan las investigaciones producidas tanto en el exterior como en el Perú.

### **Introducción**

En el Perú, la violencia infantil sigue siendo un problema de política pública no resuelto. A diferencia de otras problemáticas existentes en nuestro país, es poco lo que se ha podido mejorar con relación a este fenómeno: según la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), entre el 2000 y el 2010 el porcentaje de madres que declararon que castigaban físicamente a sus hijos e hijas solo se había reducido seis puntos porcentuales (Benavides y León 2013).<sup>1</sup>

---

1 El análisis de Benavides y León utilizó una muestra restringida de la ENDES, uniendo el módulo de violencia contra la madre con el módulo de violencia infantil. Si no se hace esa restricción y se usan, además, los datos del 2014, la proporción de violencia reportada por la madre es menor tanto en el 2000 como en el 2014. En el 2014 fue de aproximadamente 26%.

Los resultados de otros estudios que trabajaron con sus propias bases de datos han mostrado, a su vez, magnitudes importantes. El estudio de Bardales y Huallpa (2005), al indagar en la violencia en el entorno familiar en los distritos de San Martín, Cusco e Iquitos, encontró que el 69,2% de los niños y niñas manifestaron haber sido víctimas de maltrato físico, mientras que el 66,1%, de maltrato psicológico. Benavides, Risso y Veramendi (2011), en un estudio realizado en Lima, Huancavelica y Loreto, registraron que el 36% de los niños menores de 8 años habían sido víctimas de violencia en el hogar, según lo reportado por sus madres. En el caso de los adolescentes, los estudios también registran una alta tasa de violencia. Bardales y Huallpa, en el estudio antes señalado, concluyeron que el 59,9% de los adolescentes habían sufrido maltrato físico, y el 68,3%, maltrato psicológico.<sup>2</sup> Del mismo modo, Flores y Schirmer (2006), al observar la violencia intrafamiliar en la ciudad de Puno en un grupo de adolescentes embarazadas y en otro de no embarazadas, encontraron que el 63% y el 80% de ellas, respectivamente, habían sufrido violencia física.

¿Cómo explicar esta alta prevalencia? ¿Qué causas están detrás de la reproducción de esta forma de violencia? ¿Qué consecuencias tiene y de qué manera se podrían orientar las políticas para prevenirla y reducirla? Este trabajo constituye un esfuerzo por intentar organizar el principal conocimiento generado alrededor de estas preguntas, específicamente en lo relacionado con la violencia contra los menores que se produce en el ámbito del hogar.

## **1. Definiendo la violencia infantil**

¿Qué es la violencia infantil? ¿Cómo ha sido estudiada? Una de las formas más amplias para entender la violencia infantil deriva de la definición de violencia elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, o WHO

---

<sup>2</sup> Es importante notar que, en el caso de este último estudio, se pregunta directamente a los niños y niñas, a diferencia de los estudios que utilizan la ENDES.

por sus siglas en inglés), que señala que se trata del «uso intencional de la fuerza física o el poder, ya sea a modo de amenaza o uso efectivo, en contra de uno mismo, otra persona o contra un grupo o una comunidad, que cause o tenga altas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones» (WHO en Dahlberg y Krug 2002: 5; traducción propia). Esta definición, aunque no ahonda en los diferentes tipos de violencia existentes, a partir de la lista de repercusiones que señala permite incorporar las distintas formas en las que la violencia se puede presentar. De este modo, y a pesar de que el uso de la palabra *intencional* sugeriría que tal definición no incorpora los actos de negligencia o de descuido, no deja de ser reconocida como una de las más abarcadoras. En este sentido, la violencia infantil haría referencia a todo tipo de conducta violenta dirigida contra los niños, niñas y adolescentes.

De manera similar, las definiciones comúnmente utilizadas por las Naciones Unidas en sus estudios sobre violencia infantil —las cuales han sido construidas basándose en la definición de violencia del artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y en la del estudio *World Report on Violence and Health* (Krug y otros 2002)— también se han caracterizado por su amplitud. Así, Pinheiro, en *World Report on Violence Against Children* (2006) —que constituye un referente por tratarse del primer estudio de las Naciones Unidas en tratar de manera integral y a escala global el tema de la violencia infantil—, señala que la violencia incluye «todas las formas de violencia física o mental, lesiones y abuso, descuido o trato negligente, maltrato o explotación, incluido el abuso sexual». Agrega a su vez que la violencia abarca «el uso intencional de la fuerza o el poder, ya sea a modo de amenaza o uso efectivo, en contra de un niño, por una persona o un grupo de personas, que cause o tenga altas probabilidades de causar un daño real o potencial en la salud, la supervivencia, el desarrollo o la dignidad de este» (Pinheiro 2006: 4; traducción propia).

Esta definición incorpora explícitamente el descuido y el trato negligente como formas de violencia. En este sentido, la intencionalidad ya no constituye un requisito para definir una acción violenta. Por su parte, el

Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General 13 (2011), al momento de definir la violencia enfatizó que serán considerados como tal no solo el daño físico e intencional, sino también las formas no físicas y/o no intencionales. Además, con el fin de evitar que la definición se vuelva más un obstáculo que una herramienta para identificar y erradicar toda forma de agresión contra los niños, la Comisión señaló explícitamente que otros términos utilizados para describir los tipos de daños serán igualmente válidos.

De este modo, de manera general se podría señalar que la expresión *violencia infantil* ha solido ser entendida como un término paraguas que incorpora cualquier tipo de acción —u omisión— que cause o tenga potencial de causar daño a los menores. Ahora bien, existen otros términos que también hacen referencia a las experiencias de victimización que sufren los niños. Si bien la mayor parte de la literatura ha usado comúnmente de manera indiferenciada los términos *violencia*, *abuso* y *maltrato*, las organizaciones referentes no siempre los han definido de la misma forma. El *maltrato infantil*, según la definición de la OMS, representa un tipo específico de violencia cuya característica principal reside en que se produce en el marco de una relación de responsabilidad, confianza o poder. Así, esta institución señala lo siguiente:

El maltrato infantil se define como los abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, e incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder. La exposición a la violencia de pareja también se incluye a veces entre las formas de maltrato infantil (Organización Mundial de la Salud 2016: s/n).

Si bien esta definición, al hacer explícitos los diferentes tipos de agresión contra los niños que se pueden producir, permite que se identifique y se visibilice mejor esta problemática, la acotación que indica que el maltrato infantil hace referencia únicamente a los abusos y desatenciones que ocurren «en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder»

determina que se entienda que este solo podrá generarse en entornos en los cuales los niños entablan este tipo de relaciones. Así, el término *maltrato infantil* ha solido usarse para hacer referencia a la violencia que ocurre en el marco del hogar, sin necesariamente considerar la violencia producida en ámbitos como la escuela o la calle. Esto se puede apreciar en varios estudios publicados por la OMS,<sup>3</sup> en los que el término *violencia juvenil* se utiliza de manera diferenciada que el de *maltrato infantil* para analizar la violencia que involucra a jóvenes de 10 a 29 años y que ocurre fuera del hogar. En esta misma línea, en la página web de esta institución<sup>4</sup> se señala que la violencia que experimentan los niños se divide en dos: el *maltrato infantil*, perpetrado por los padres y cuidadores contra los niños de 0 a 14 años, y la *violencia*, que ocurre en entornos comunitarios contra los adolescentes de 15 a 18 años.

Sin embargo, a pesar de que la OMS ha marcado un precedente para el uso y el entendimiento del término *maltrato infantil*, la falta de un consenso alrededor de su definición ha producido que sea empleado de diversas maneras. Así, por ejemplo, en algunas ocasiones Naciones Unidas<sup>5</sup> ha definido el maltrato infantil como las acciones u omisiones con la intención de hacer un daño inmediato a la persona agredida, con lo cual se diferencia del término *violencia física y emocional*,<sup>6</sup> el cual, según señala esta institución, hace referencia a la violencia que las personas adultas ejercen con la intención de disciplinar. Es decir, la diferencia residiría en la intencionalidad. No obstante, esta definición de violencia difiere de las otras definiciones antes establecidas por las Naciones Unidas, en las cuales la intencionalidad de la acción no es un elemento que defina si esta será considerada como violencia o no.

3 Véase *World Report on Violence and Health* (Krug y otros 2002) o *Global Status Report on Violence Prevention 2014* (World Health Organization 2014).

4 Véase Online Q&A *How can violence against children be prevented?* (revisado en el 2013). Disponible en <http://www.who.int/features/qa/44/en/>

5 Véase Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas; UNICEF Perú (s/f). *Violencia y maltrato infantil*. Disponible en [http://www.unicef.org/peru/spanish/protection\\_3226.htm](http://www.unicef.org/peru/spanish/protection_3226.htm) Consultado el 13 de octubre del 2015.

6 En tales publicaciones no definen al término *violencia infantil* en sí mismo.

En el caso peruano, el Código de los Niños y Adolescentes establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al buen trato (artículo 3-A) y a que se respete su integridad moral, psíquica y física (artículo 4). La Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, Ley 30364, entiende como *violencia* cualquier acción o conducta que causa muerte, daño, o sufrimiento físico, sexual o psicológico, que se produce en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder (artículo 6). Asimismo, la recientemente aprobada Ley que Prohíbe el Uso del Castigo Físico y Humillante contra los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 30403, define el *castigo físico* como «el uso de la fuerza, en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con la intención de causar algún grado de dolor o incomodidad corporal, con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes» (artículo 2).

### *¿Cómo se ha estudiado la violencia infantil?*

La violencia infantil puede producirse en distintos ámbitos —el hogar y la familia, la escuela y los entornos educativos, las instituciones de salud y del sistema judicial, los lugares de trabajo y/o la comunidad (Pinheiro 2006)—, puede presentarse de diferentes formas —violencia física, psicológica, sexual, o negligencia o descuido—, puede ser ejecutada por diversas personas, e implicar diferentes niveles de severidad. Tradicionalmente, se ha priorizado el análisis de la violencia que ocurre en el hogar y en la escuela. Esto se entiende si consideramos que, debido a su bajo nivel de independencia, los niños suelen pasar la mayor parte de su tiempo en estos entornos (Pinheiro 2006). Por otro lado, si bien han existido diferencias sobre cómo medir la violencia infantil,<sup>7</sup> se ha considerado que resulta más apropiado enfocarse

7 Cicchetti y Toth (2006) señalan que los problemas referidos a la construcción de formas estandarizadas de operacionalizar la violencia han girado alrededor de qué formas de crianza serán consideradas inaceptables, así como la falta de claridad sobre si enfocarse en el comportamiento del adulto o los efectos que tal acción ha tenido en los niños.

en los actos que ponen en peligro la integridad del niño (Cicchetti y Toth 2006). Los actos violentos se han solido diferenciar así, usualmente, en cuatro: físicos, psicológicos, sexuales y por negligencia.

A nivel nacional, se ha seguido esta misma tendencia. Así, a pesar de que existen autores que han abordado la violencia que ocurre contra los niños en distintos espacios (Bardales y Huallpa 2005), de manera general los estudios sobre violencia infantil se han enfocado principalmente en el hogar (Benavides, Risso y Veramendi 2011; Benavides y León 2013; Benavides, León y Ponce de León 2015); Flores y Schirmer 2006; Morales y Singh 2015; Oré y Diez Canseco 2011) y en la escuela (Oliveros y Barrientos 2007; Landázuri 2007; Oliveros y otros 2008; Amemiya, Oliveros y Barrientos 2009; Rojas 2011).

Los estudios centrados en el hogar han analizado principalmente la violencia ejercida por los padres y las madres contra sus hijos e hijas como parte de los castigos que les infligen para disciplinarlos (Gage y Silvestre 2010; Benavides y León 2013; Benavides, León y Ponce de León 2015; Oré y Diez Canseco 2011; Morales y Singh 2015; Benavides, Risso y Veramendi 2011; Benavides, León, Ponce de León y Espezúa 2015). No obstante, si bien ha existido un sesgo a favor del análisis de la violencia física, otros estudios han analizado también la psicológica (Benavides, Risso y Veramendi 2011; Benavides, León, Ponce de León y Espezúa 2015). En estos casos, la variable se construyó considerando castigos que no implicaran contacto físico con el niño. Así, en el estudio de Benavides, León, Ponce de León y Espezúa (2015), se consideraron como violencia psicológica la reprimenda verbal, la privación de la alimentación, el encierro, el ignorar al hijo, el dejarlo fuera de la casa y el quitarle la ropa. En este sentido, a nivel local la negligencia como tal, al igual que la violencia sexual, han sido poco estudiadas en sí mismas.

Dado lo anterior, la variable de violencia contra los niños ha solido ser construida a partir de preguntas que indagaban en las formas en que los padres castigaban físicamente a sus hijos (Benavides y León 2013; Benavides, León y Ponce de León 2015; Morales y Singh 2015; Gage y Silvestre 2010). Otros estudios han analizado, además de la violencia física, la psicológica



(Benavides, Risso y Veramendi 2011; Benavides, León, Ponce de León y Espezúa 2015). En estos casos, la variable se construyó considerando castigos que no implicaran contacto físico con el niño.

Es preciso señalar que la ENDES, gracias a su módulo de violencia doméstica, se ha constituido en la principal base de datos para la realización de estudios cuantitativos sobre violencia infantil en el hogar (Gage y Silvestre 2010; Benavides y León 2013; Benavides, León, Ponce de León y Espezúa 2015; Morales y Singh 2015). Este módulo —que es respondido solo por mujeres de 15 a 49 años alguna vez unidas (casadas, convivientes, divorciadas, separadas o viudas) cuyos hijos vivan en el hogar— recopila información sobre las formas en que las mujeres y sus parejas reprenden a sus hijos. Así, se les pregunta a las madres «¿quién reprende o castiga a sus hijos en el hogar?», «¿de qué manera castiga su esposo/compañero a su(s) hijo(s)?» y «¿de qué manera castiga usted a su(s) hijo(s)?».<sup>8</sup> No existe, en ese sentido, una tradición de estudios sobre violencia infantil en el hogar que tengan como unidad de observación directamente al niño. En general, la aproximación ha sido indirecta, principalmente a través de la madre.<sup>9</sup>

## 2. Factores de riesgo y violencia infantil

### *¿Cómo se explica la violencia?*

Desde hace ya varias décadas, la violencia ha dejado de ser explicada como un fenómeno cuya causa principal son los problemas patológicos del individuo o el consumo de drogas (Cohen y Swift 1993: 57). Así, los trabajos que proponían la existencia de múltiples factores que interactúan para que la violencia ocurra comenzaron a tomar fuerza desde inicios de la década

8 Preguntas tomadas del cuestionario de la ENDES 2014.

9 Aunque, como se señaló al inicio, Bardales y Huallpa sí preguntaron directamente a los niños. La Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (ENARES), aplicada recientemente por el INEI, también pregunta a los niños y niñas.

de 1990 (Cohen y Swift 1993: 60; Reiss y Roth 1993: 102). El modelo ecológico, basado en la teoría ecológica sobre el desarrollo de los individuos de Bronfenbrenner (1987),<sup>10</sup> es la propuesta que, actualmente, cuenta con mayor validez para explicar las causas de la violencia desde una perspectiva multidimensional. Este modelo, utilizado tanto para entender la violencia de manera general (Krug y otros 2002) como los tipos específicos de esta —por ejemplo, la violencia contra la mujer (Heise 1998)—, sostiene que la violencia es producto de la combinación de múltiples factores que interactúan en diferentes niveles.

En el reconocido estudio *World Report on Violence and Health* (Krug y otros 2002), el modelo adoptado sugiere que estos niveles son cuatro: el individual, el de la relación social inmediata en los hogares o en el grupo de pares, el de la comunidad y el de la sociedad. Así, se sugiere que el primer nivel examina las características del individuo que incrementan la probabilidad de que se convierta en víctima o perpetrador de violencia. El nivel de la relación social indaga en cómo las relaciones sociales próximas —como la relación entre pares, entre los miembros de la familia, etcétera— acrecientan el riesgo de que la violencia se produzca. El tercer nivel analiza el contexto en el que está inmersa la relación social —como el colegio, el lugar de trabajo, el vecindario, etcétera— e intenta identificar las características de estos entornos que están asociadas con la posibilidad de que las personas se conviertan en víctimas o perpetradores. Finalmente, el nivel societal examina los factores sociales más amplios que influyen en los niveles de violencia, es decir, los factores que crean un clima propicio para que esta suceda. En este último nivel se incluyen las normas culturales, las normas sociales, las leyes, el nivel educativo, la pobreza, las inequidades sociales, etcétera. En este sentido, guiadas por la teoría del modelo ecológico, las ideas que actualmente prevalecen rechazan que las causas de la violencia se encuentren únicamente en el individuo o en la estructura social, y más bien apuntan a una comprensión holística de este fenómeno.

---

10 Su versión original fue publicada a finales de la década de 1970. Véase Bronfenbrenner V. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Frente a esa perspectiva, existe otra aproximación que señala más bien el carácter situacional de la producción de la violencia. Collins (2008) opina que la forma en que la violencia ha sido tradicionalmente explicada se encuentra muy lejos de predecirla. Sostiene que, si bien se han elaborado correlaciones entre ciertas variables y ciertos tipos de violencia, existen muchas personas que presentan las características predictivas y no son perpetradoras de violencia, mientras que hay otras que, a pesar de no presentar estas características, sí lo son. Así, desde una perspectiva microsociológica en la cual la violencia es una interacción social que se produce como resultado de una situación estructurada por la emoción, Collins se propone indagar en las características situacionales que determinan que la violencia ocurra. En este sentido, y en tanto se parte de la premisa de que el miedo y la tensión —emociones dominantes en las situaciones de confrontación que anteceden a la violencia— han de ser superados para que la violencia se produzca, esta propuesta se pregunta por los mecanismos que regulan, en el nivel situacional, el tránsito hacia las prácticas violentas.

Los estudios realizados desde una perspectiva situacional consideran las particularidades de cada situación violenta, lo cual se refleja en los análisis que Collins hizo acerca de la violencia infantil. Así, dicho autor sostiene que las palmadas, bofetadas o golpes que los padres infligen a los niños pequeños suelen producirse en medio de dinámicas situacionales en las que la violencia se presenta como la forma de control inmediata más efectiva para los pequeños que aún no han aprendido a hablar ni a pensar racionalmente, y frente a quienes los controles materiales —tales como los permisos— no funcionan. Para el caso específico de la violencia que se produce cuando los niños lloran, ya sea porque tienen algún malestar o porque quieren obtener la atención de los adultos, Collins señala que esta implica un proceso en el cual el conflicto se ha ido acumulando —porque el niño llora muy a menudo, o porque en esa ocasión el llanto está siendo muy prolongado—, lo cual genera una tensión emocional que va escalando hasta que, finalmente, el padre termina agrediendo a su hijo. Asimismo, en general, Collins hace referencia a que el hecho de que la víctima sea más

débil —no solo en términos físicos, sino también emocionales— juega un rol importante para que la violencia contra los niños se produzca.

Sin embargo, la mayoría de los estudios en esta línea situacional solo han analizado la violencia urbana —es decir, los eventos criminales, el vandalismo, las peleas callejeras, entre otros (Katz 1988, Anderson 1999, Garot 2010, Auyero y Berti 2013)—, y han dejado de lado el análisis de la violencia infantil, y en general, de toda la violencia que ocurre en el ámbito doméstico. Los pocos estudios referidos a este espacio realizados desde una perspectiva situacional se han enfocado en indagar acerca del abuso que sufren las personas mayores por parte de sus cuidadores (Pillemer y Sutor 1992, Steinmetz 2005).

### *Factores de riesgo*

¿Todos los niños, niñas y adolescentes tienen la misma probabilidad de ser víctimas de violencia? ¿Quiénes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad? Estas son algunas de las preguntas que han guiado la reflexión sobre cómo se origina la violencia infantil. De este modo, y teniendo siempre en cuenta tanto la multicausalidad de la violencia como el modelo ecológico, diversos estudios han indagado acerca de los factores que generan que algunos niños se vuelvan más vulnerables que otros a la violencia, o, en otras palabras, los factores que incrementan la probabilidad de que la violencia ocurra. En este sentido, más que de las causas de la violencia, la literatura ha solido hablar de los factores de riesgo.

Si bien se ha documentado que existe una gran cantidad de factores de riesgo, en esta oportunidad solo ahondaremos en tres de los principales según la literatura existente: la pobreza, la historia de violencia, y las actitudes y creencias positivas acerca de la violencia infantil.

Diversos estudios han registrado una fuerte relación entre la pobreza y la violencia infantil. Pelton (1994), luego de revisar la literatura existente, encontró que existe una abrumadora evidencia de que la pobreza y los bajos

ingresos están fuertemente asociados con toda forma de abuso infantil y negligencia, así como con el nivel de severidad del maltrato. Casi 20 años más tarde, en lo que significó una actualización de este estudio a partir de una nueva revisión, Pelton (2015) encontró que la evidencia seguía mostrando una fuerte relación entre ambas variables. El estudio de Sedlak y otros (2010) —que usa datos de una encuesta nacionalmente representativa de Estados Unidos y mide el nivel socioeconómico a partir del nivel de ingresos, la participación de los miembros en algún programa de ayuda social y el nivel educativo de los padres— encontró que los niños que viven en hogares de menor nivel socioeconómico tienen significativamente más probabilidades de sufrir diversos tipos de maltrato.

En el Perú, Benavides y León (2013), al indagar en cuáles de las variables de la madre y del hogar están asociados a la violencia infantil, encontraron que las mujeres que tienen mayor probabilidad de aplicar castigos físicos a sus hijos son las que presentan menores niveles de bienestar, variable medida a partir del número de activos en el hogar, la presencia de servicios básicos en la vivienda, la calidad de esta y el nivel de hacinamiento. Del mismo modo, el estudio realizado por Benavides y Agüero (s/f) concluye que, en contextos de pobreza, en los cuales los niveles de violencia son más altos que los promedios nacionales, esta parece haberse institucionalizado como una norma que regula las relaciones al interior de las familias.

Entre los mecanismos que se derivan de la pobreza para asociarse a la violencia infantil está el estrés. Diversos autores han concluido que las inadecuadas condiciones de vida, así como las dificultades materiales que conlleva la pobreza, se constituyen como estresores que afectan la calidad de la interacción entre padres e hijos, favoreciendo la irrupción del maltrato infantil (Pelton 1994, Ricketts y Daley 2009, McLoyd y otros 1994). El estudio de Whipple y Webster-Stratton (1991), que indaga en familias que tuvieron hijos con desórdenes de conducta, concluyó que las madres que reportaban mayores niveles de abuso físico contra sus hijos, además de presentar características socioeconómicas más desfavorables —menores niveles de ingresos, menores niveles educativos, entre otras—, presentaban

mayores niveles de estrés. De igual manera, Ricketts y Anderson (2008), usando una encuesta nacional jamaicana que recopila información sobre prácticas parentales, encuentran que los padres que se encuentran por debajo de la línea de pobreza son los más proclives a aplicar castigos físicos a sus hijos y experimentan mayores niveles de estrés parental. Asimismo, se ha registrado que las carencias económicas favorecen el desarrollo de interacciones más conflictivas y hostiles entre padres e hijos (Bradley y Corwyn 2002, Conger y Donnellan 2007, Barker 2010).

El hacinamiento es otro mecanismo derivado de la pobreza, y relacionado con el estrés, que se asocia a la violencia infantil: en los hogares en los que el nivel de hacinamiento es mayor, la probabilidad de que exista violencia contra los niños también lo es (Youssef y otros 1998; Gage y Silvestre 2010; Benavides, Risso y Veramendi 2011; Saldarriaga 2012). Wachs (2009) sostiene que la evidencia muestra que vivir en condiciones de hacinamiento, además de incrementar el nivel de estrés psicológico de los niños y los adultos, aumenta las interacciones negativas entre los miembros de la familia. En el Perú, Ames (2013), al evaluar el proyecto de prevención «Allin wiñanapaq» ('Para crecer bien'), ejecutado por la ONG Taller de Promoción Andina (TADEPA) en la provincia de Cangallo (Ayacucho), encontró que la reducción del estrés en las relaciones familiares —explicada a partir de intervenciones enfocadas en convertir la vivienda en un lugar más cómodo y ordenado, además de brindar información y orientación respecto a que es preferible dialogar en vez de golpear— ha disminuido la violencia en los hogares de las comunidades andinas intervenidas.

### ***La historia de violencia***

La reproducción de la violencia está íntimamente ligada con lo que Widom (1989) denominó el «ciclo de la violencia», con lo cual hacía referencia a la transmisión intergeneracional de este fenómeno. Así, la evidencia señala que quienes han sido expuestos de niños a la violencia en sus hogares,

tanto de forma directa (han sido víctimas de ella) como indirecta (han sido testigos), tienden a convertirse en perpetradores de violencia contra sus hijos cuando crecen, de manera que la violencia se reproduce de generación en generación. De este modo, varios estudios han encontrado que, en el caso de las madres, el provenir de hogares con historias de violencia, es decir, donde fueron testigos de violencia doméstica y/o donde fueron víctimas de castigos físicos, aumentaba la probabilidad de que emplearan castigos físicos contra sus hijos (Tajima 2000, Flake 2005, Lunkenheimer y otros. 2006, Gage y Silvestre 2010, Benavides y León 2013).

Esta transmisión intergeneracional no se cumple únicamente para las madres, sino también para los padres (Wang y Xing 2014). El estudio de Heyman y Smith (2002) indica que, tanto para los padres como para las madres, el haber experimentado violencia en la familia de origen —haber sido víctimas de violencia infantil y/o haber sido testigos de violencia doméstica— aumentaba la probabilidad de que violentaran a los hijos. Los resultados de este mismo estudio muestran que las madres que fueron expuestas a ambos tipos de violencia en la familia de origen presentaban el doble de probabilidad de convertirse en perpetradoras de violencia física contra sus hijos, en comparación con las madres expuestas solo a un tipo de violencia.

Cabe señalar que la reproducción intergeneracional de la violencia no se circunscribe únicamente al ámbito de la violencia infantil, sino también al de la violencia doméstica. Así, se ha registrado que las mujeres que fueron víctimas de violencia por parte de sus padres, así como aquellas cuyas madres eran agredidas por sus parejas, son más propensas a ser agredidas por sus propias parejas (Abramsky y otros 2011, Mora 2013, Ávila-Burgos y otros 2009). Esta transmisión no afecta solo a las mujeres. Koenig y otros (2006), en un estudio que recogió información acerca de hombres casados de la India, han reportado que los esposos que fueron testigos de violencia doméstica en su niñez tenían mayores probabilidades de ejercer violencia contra sus parejas. Del mismo modo, el estudio de Franklin y Kercher (2012), cuya muestra estuvo conformada por ciudadanos aleatoriamente seleccionados de Texas, señala que, en el caso de los hombres, el haber experimentado violencia en la familia de origen —haber experimentado castigo físico o haber sido

testigo de violencia doméstica— incrementa la probabilidad de convertirse tanto en perpetrador como en víctima de violencia doméstica durante la adultez. El estudio longitudinal realizado por Ehrensaft y otros (2003), en el que se siguió a niños y niñas durante un periodo de 20 años, encuentra que la exposición a la violencia doméstica se constituye como un factor que incrementa la probabilidad de convertirse en perpetrador de violencia contra la pareja. Kwong y otros (2003), cuya muestra estuvo conformada por hombres y mujeres mayores de 19 años residentes de la ciudad de Vancouver, concluyeron que el haber crecido en un hogar violento, en el que existía violencia entre los padres y/o en el que se experimentó directamente la violencia, predecía la violencia marital tanto física como psicológica.

La transmisión intergeneracional de la violencia doméstica resulta particularmente preocupante si se tiene en cuenta la relación entre violencia doméstica y violencia infantil: se ha documentado que el hecho de que la madre sea víctima de violencia física por parte de su pareja constituye un factor que incrementa la probabilidad de que ella emplee violencia física para disciplinar a sus hijos e hijas (Benavides, Risso y Veramendi 2011; Taylor y otros 2009; Gage y Silvestre 2010; Benavides y León 2013; Benavides, León y Ponce de León 2015). En este sentido, los estudios han solido hablar de la coocurrencia de violencia, en referencia a la asociación positiva que existe entre la violencia de las madres contra sus hijos y la violencia doméstica.

### *Actitudes y creencias acerca de la violencia infantil*

Las estrategias de crianza que los padres utilizan para disciplinar a sus hijos e hijas están fuertemente relacionadas con cuáles son sus actitudes y creencias frente a estas prácticas. Por ello, distintos estudios han concluido que cuando el uso de la violencia como forma de disciplinar se encuentra justificado o legitimado entre los padres, la probabilidad de que ellos ejerzan violencia contra sus hijos es mayor (Jackson y otros 1999; Taylor y otros 2011; Graziano y otros 1996; Durrant y otros 1999; Benavides y León 2013; Bower-Russa y otros 2001; Benavides, León y Veramendi s/f).



El estudio de Jackson y otros (1999), que usa una muestra nacionalmente representativa de Estados Unidos de padres cuyos hijos tenían de 0 a 17 años, encontró que los niños cuyos padres mostraban actitudes positivas hacia el castigo corporal tenían mayores probabilidades de ser castigados físicamente. Benavides y León (2013), en un estudio realizado utilizando la ENDES 2000 y 2010, encontraron que las madres que consideraban que el castigo físico forma parte de la educación que los niños y las niñas deben recibir tenían mayores posibilidades de emplearlo contra sus hijos e hijas. Esta relación también fue identificada por Corral-Verdugo y otros (1995) en un estudio realizado en México; ellos encontraron que entre las madres que maltrataban a sus hijos, la creencia positiva sobre la utilidad del castigo era mayor en comparación con las madres del grupo control.

Asimismo, existen diversos estudios que han indagado específicamente en la relación entre los palmazos y las actitudes y creencias alrededor de esta práctica, y han concluido que las madres que justifican o creen en la utilidad de aplicar palmazos a sus hijos e hijas tienen mayores probabilidades de llevarlos a la práctica (Vittrup y otros 2006, Socolar y Stein 1995, Holden y otros 1995). La asociación entre las actitudes positivas y el uso de las prácticas violentas se ha mantenido incluso luego de controlar por el nivel educativo de la madre.

Esta relación resulta particularmente preocupante en nuestro país si consideramos que se ha documentado que la violencia aún sigue siendo considerada, de manera general, como una herramienta legítima y necesaria para disciplinar. Oré y Diez Canseco (2011), al explorar en los discursos asociados a la violencia infantil en cuatro comunidades de bajos ingresos ubicadas en diferentes regiones del Perú, encontraron que los padres, las madres y los niños consideran que la violencia es un instrumento de disciplina necesario para corregir comportamientos inadecuados, y para castigar o penalizar estas conductas. En esta misma línea, Benavides y Sarmiento (2014), al indagar en las características de la violencia que experimentan los niños en cuatro comunidades peruanas —dos urbanas y dos rurales—, encontraron que la violencia física contra los niños es perpetrada por padres y docentes, quienes consideran que esta resulta necesaria para disciplinarlos.

La historia de violencia familiar y las actitudes sobre la violencia son dos variables que, además de afectar independientemente a la violencia infantil, se encuentran fuertemente relacionadas (Bountain-Ricklefs y otros 1994, Rodríguez y Sutherland 1999). Taylor y otros (2011), en un estudio realizado en una zona metropolitana ubicada al sur de Estados Unidos, señalaron que las personas que habían sido castigadas físicamente con más frecuencia cuando eran niñas tenían actitudes más positivas hacia el castigo físico. Asimismo, Bower-Russa y otros (2001), al indagar en las historias de castigo que habían experimentado estudiantes de una universidad del medio oeste de Estados Unidos, concluyeron que haber experimentado determinadas formas de castigo durante la niñez se asociaba con una tendencia decreciente a considerar esa forma particular de disciplina como inapropiada. En el Perú, el estudio realizado por Burela y otros (2014), en el que se encuestó a personas mayores de 14 años, encontró que la aceptabilidad del uso del castigo físico en la crianza de niños es mayor entre las personas que fueron víctimas de violencia física durante la niñez.

### **3. Consecuencias de la violencia infantil**

La violencia contra los niños, niñas y adolescentes genera diversos efectos negativos en las víctimas. Estos efectos implican daños contra el niño en el ámbito físico, fisiológico, psicológico y en el comportamiento, tanto en el corto como en el mediano y/o en el largo plazo. Si bien en el Perú la investigación sobre las consecuencias de la violencia infantil no es muy extensa, a nivel mundial este sí es un tema ampliamente estudiado.

#### ***Impactos sobre la salud mental y física***

Una serie de estudios han indagado en los impactos de la violencia infantil sobre la salud mental de las víctimas. Así, se señala que haber sufrido diversas formas de maltrato está relacionado con sufrir estrés postraumático,

depresión, ansiedad, disociación, entre otras alteraciones psicológicas (Bendixen y otros 1994, Fujiwara y otros 2010, Vranceanu y otros 2007, Lereya y otros 2015, Levendosky y otros 2002). El metaanálisis realizado por Norman y otros (2012), al indagar sobre las consecuencias en la salud mental del maltrato de tipo no sexual, encuentran que el haber sido víctima de violencia física, psicológica y/o de negligencia estaba fuertemente asociado con sufrir depresión, ansiedad y, en menor medida, desórdenes alimenticios.

Las consecuencias del abuso sexual sobre la salud mental también han sido estudiadas. Briere y Elliott (1994) señalan que los niños que han sufrido abuso sexual, en comparación con los niños que no han tenido estas experiencias, presentan una mayor prevalencia de problemas psicológicos entre los que se encuentran el estrés postraumático, la distorsión cognitiva, la alteración del yo, la depresión, la ansiedad, entre otros. De manera particular, numerosos estudios han indagado en la depresión como consecuencia de la violencia infantil, y su conclusión es que el ser víctima de distintos tipos de maltrato durante la niñez incrementa el riesgo de sufrir depresión a lo largo de la vida (Batten y otros 2004, Nanni y otros 2012). Por otro lado, también se ha encontrado una relación entre la violencia infantil y los trastornos psicosomáticos. Así, los resultados del estudio de Bendixen y otros (1994) encuentran que el abuso sexual no solo estaba fuertemente asociado con sufrir problemas psicológicos, sino también con padecer trastornos psicosomáticos como migraña/dolor de cabeza, dolores e infecciones en los genitales, y dolor abdominal y muscular.

La violencia infantil no solo tiene repercusiones negativas sobre la salud mental, sino también en la salud física y fisiológica de las víctimas. En este sentido, Batten y otros (2004) encontraron que, en el caso de las mujeres, existía una asociación significativa entre haber sido víctima de maltrato infantil y sufrir problemas cardiovasculares en la adultez. Por su parte, el estudio de Richardson y otros (2014) concluyó que, entre los adultos que habían experimentado maltrato físico y sexual en la niñez, existía una mayor probabilidad de padecer obesidad. Sin embargo, el metaanálisis llevado a cabo por Norman y otros (2012) sugiere una relación débil e inconsistente

entre haber sufrido maltrato en la niñez y padecer diversas enfermedades crónicas en la adultez, como problemas cardiovasculares, diabetes, obesidad, hipertensión, úlceras, migrañas y artritis.

Al parecer, estos efectos no solo se presentan en el largo plazo. Ejemplo de esto son los estudios de Van Tilburg y otros (2010), y de Ribero y Sánchez (2004), que encontraron que los menores que habían sido objeto de alguna forma de maltrato tenían una mayor probabilidad de sufrir problemas gastrointestinales —como náuseas, vómitos y/o dolores abdominales— y problemas respiratorios, respectivamente. En el Perú, el reciente trabajo de Benavides, León, Ponce de León y Espezúa (2015) señala que aquellos niños cuyos padres ejercen violencia física contra ellos tienen una mayor probabilidad de sufrir diarrea.

### ***Impactos sobre la conducta***

Diversos estudios han registrado que las víctimas de violencia infantil tienen mayores probabilidades de presentar problemas de conducta (Wolfe y otros 2003, Blair y otros 2015, Meltzer y otros 2009, Normal y otros 2012). Malinosky-Rummell y Hansen (1993) encontraron que las personas violentas tendían a reportar haber sufrido mayores tasas de violencia física en la niñez que las personas no violentas, y que los jóvenes que habían experimentado abuso físico tendían a presentar mayor comportamiento criminal que los jóvenes no abusados. Asimismo, se ha demostrado que las personas que fueron víctimas de violencia por parte sus padres tienen mayores probabilidades de emplear castigos físicos contra sus hijos (Tajima 2000, Flake 2005, Lunkenheimer y otros 2006, Gage y Silvestre 2010, Benavides y León 2013).

Por otra parte, se ha encontrado una fuerte asociación entre haber sido víctima de violencia infantil y haber desarrollado conductas y/o comportamientos nocivos. De esta manera, se señala que haber sufrido violencia en la niñez está relacionado con el uso de drogas y con presentar problemas con

el alcohol (Norman y otros 2012), así como con el hábito de fumar (Anda y otros 1999). Asimismo, las autolesiones en personas víctimas han sido ampliamente estudiadas (Hawton y otros 2002, Hawton y otros 2012, Lereya y otros 2015). Wan y otros (2015), en una investigación realizada en China, señalan que los jóvenes que fueron víctimas de violencia física, psicológica y/o sexual durante la niñez, particularmente cuando esta había ocurrido en forma continua, se encontraban en mayor riesgo de autolesionarse. En esta línea, también se halló una fuerte relación entre la violencia infantil y los intentos de suicidio (Norman y otros 2012).

En menor medida, se ha registrado también que haber sido víctima de violencia infantil aumenta el riesgo de desarrollar otro tipo de problemas en el comportamiento. Por ejemplo, Briere y Elliott (1994) señalan una asociación importante entre el abuso sexual en la niñez y la presencia de dificultades para socializar. Por otro lado, se ha registrado que las víctimas de violencia infantil, no necesariamente de tipo sexual, tienen mayores probabilidades de presentar comportamientos sexuales de riesgo (Norman y otros 2012, UNICEF 2014).

### ***Impactos sobre la educación y el desarrollo cognitivo***

La evidencia internacional sostiene que la experiencia de violencia en la niñez tiene impactos negativos sobre el desempeño académico de la víctima, tanto en el corto como en el largo plazo (MacMillan y Hagan 2004, Paolucci y otros 2001, UNICEF 2014). El estudio realizado por Gilbert y otros (2009) en países de altos ingresos concluye que existe una asociación entre el maltrato infantil y los déficits a largo plazo en el rendimiento escolar. Del mismo modo, Slade y Wissow (2007) concluyeron que los jóvenes que habían sufrido maltrato infantil presentaban más probabilidades de alcanzar un bajo promedio de calificaciones y de tener problemas para completar las tareas para el hogar.

Este bajo rendimiento podría estar relacionado con el menor desarrollo cognitivo registrado entre los niños que han experimentado violencia (Pears

y otros 2008). En este sentido, se ha señalado que la violencia durante los primeros años de vida resulta particularmente nociva, pues afecta a largo plazo el desarrollo neuronal y cognitivo del niño, lo cual tiene consecuencias en las áreas de lengua, inteligencia, memoria, entre otras (Kurst-Swanger y Petcosky 2003). Por otro lado, el bajo rendimiento también podría ser explicado por la relación existente entre este problema y los comportamientos agresivos sumados a la conducta antisocial (Palacios y Andrade 2007), los cuales son también consecuencias de la violencia infantil. En el Perú, Alcázar y Ocampo (2015) encuentran evidencia de que los niños mayores de 11 años que han sido expuestos directamente a la violencia presentan mayores probabilidades de repetir el año.

#### **4. Políticas e intervenciones**

##### ***¿Cómo se ha enfrentado la violencia infantil?***

##### **Experiencia internacional**

Alrededor del mundo se han realizado intervenciones de diversa índole para combatir la violencia infantil. Así, se han llevado a cabo programas de apoyo a la familia, programas de capacitación para los profesionales de la salud, servicios para las víctimas, fortalecimiento del marco legal, entre otros (Runyan y otros 2002). Sin embargo, más allá de la multiplicidad de intervenciones desplegadas, tradicionalmente la mayoría de acciones realizadas han estado orientadas a incidir sobre los padres y las madres, quienes se han constituido como los principales perpetradores de violencia contra los niños en el hogar. Frecuentemente, estas intervenciones han solido enfocarse, de manera específica, en aquellos padres que se considera que tienen mayores probabilidades de ejercer violencia contra los niños. De este

modo, mientras en algunos casos los programas eran dirigidos a padres que habían agredido antes a sus hijos (Chaffin y otros 2004, MacMillan y otros 2005), en otros casos se trabajaba con padres que presentaban características que los ponían en riesgo de convertirse en perpetradores de violencia (Duggan y otros 2004, Fergusson y otros 2005).

Entre las intervenciones más conocidas para hacerle frente a la violencia infantil encontramos los programas de visitas al hogar. En estos programas, a los padres se les provee información, apoyo y otros servicios para mejorar el funcionamiento de la familia. Si bien estas visitas —que implican la entrega de diversos servicios— pueden ser realizadas por distintos profesionales, comúnmente se trata de encuentros entre enfermeras que apoyan a madres de hijos pequeños (Olds y otros 1986, Olds y otros 1997, Eckenrode y otros 2000).

Los programas de visitas al hogar han sido ampliamente evaluados. Las múltiples evaluaciones realizadas dan cuenta de los impactos positivos que estos han generado. Diversos estudios han demostrado cómo las visitas al hogar mejoran las capacidades de las madres para criar a sus hijos, reduciendo las probabilidades de que los castiguen físicamente (Olds y otros 1986, Olds y otros 1997, Eckenrode y otros 2000, Mikton y Butchart 2009). Sin embargo, parece que estos impactos positivos no se aplican en todos los casos. Los resultados del estudio desarrollado por Olds y otros (1999) indican que este programa beneficia solo a las familias que, por sus características, se encuentran en mayor riesgo —bajos ingresos, madres solteras, etcétera—, pero provee muy poco beneficio a la población que no se encuentra en esta situación. Asimismo, MacLeod y Nelson (2000) han concluido que estos programas logran mejores efectos cuando se trabaja con personas de condiciones socioeconómicas mixtas que cuando se dirigen solo a personas de estatus socioeconómico bajo.

Por otro lado, los programas de educación para los padres han buscado reducir la violencia infantil mediante la mejora de las habilidades y las prácticas de crianza y disciplina que ellos imparten a sus hijos. Estos programas han sido habitualmente desarrollados en grupo. Existen evaluaciones positivas

de estas intervenciones (Lundahl y otros 2006, Geeraert y otros 2004, Mikton y Butchart 2009). Por ejemplo, Wolfe y otros (1988), al evaluar un programa de intervención sobre madres que habían sido consideradas en riesgo, encontró que aquellas que fueron capacitadas en prácticas de crianza reportaron mejoras en sus habilidades para criar a sus hijos y una disminución de las posibilidades de maltratarlos en comparación con las madres que no recibieron la capacitación.

Asimismo, existen terapias de interacción para padres e hijos. Estas intervenciones, si bien son parecidas a los programas de capacitación para los padres —pues buscan modificar la forma en que interactúan con sus hijos—, se diferencian en que son sesiones personalizadas en las cuales también participan los niños. Diversos estudios han probado la eficacia de estas terapias (Chaffin y otros 2004, Skowron y Reinemann 2005). Así, se ha encontrado que este programa, al disminuir los problemas de comportamiento de los niños y el nivel de estrés de los padres, ayuda a reducir la posibilidad de que los pequeños sean víctimas de abuso (Timmer y otros 2005).

La revisión de la literatura también da cuenta del desarrollo de varios programas para la prevención del abuso sexual, los cuales se han enfocado en educar a los niños y niñas sobre las formas de prevenirlo (MacMillan y otros 2009). El estudio de Finkelhor y otros (1995) concluye que la instrucción en la escuela y en el hogar sobre cómo prevenir la violencia infantil tiene efectos positivos en la forma en que los niños reaccionan ante casos reales de violencia sexual. Así, por ejemplo, los niños que habían sido expuestos al programa escolar de prevención ante este tipo de violencia tenían mayores probabilidades de usar las estrategias de autoprotección que aprendieron en caso de verse expuestos a situaciones reales de riesgo.

Aparte de estas intervenciones de carácter más específico, en general, en el mundo se han ido desarrollado progresivamente acciones que intentan modificar las normas sociales y legales existentes que permiten la reproducción y perpetuación de la violencia infantil (Butchart y otros 2006). Por ejemplo, se ha venido trabajando en fortalecer la legislación para sancionar la violencia



infantil: desde el 2007, distintos países de América Latina<sup>11</sup> han venido aprobando leyes específicas destinadas a prohibir la aplicación de todo tipo de castigo físico contra los menores de edad. Asimismo, se han establecido una serie de medidas para mejorar el sistema de protección a favor de los niños víctimas. Estas medidas van desde una mejora en los servicios para la detección y la investigación de los casos de violencia hasta proporcionar a los niños una atención integral. Así, por ejemplo, diversos países han establecido leyes para obligar a los profesionales de salud, a los policías, a los maestros y/o a los vecinos a reportar a las autoridades correspondientes los casos de violencia infantil que hayan detectado (Runyan y otros 2002: 74).

## Experiencia nacional

### *Intervenciones estatales*

Las acciones desarrolladas por el Estado para hacer frente a esta problemática se han enfocado, por un lado, en fortalecer la legislación para sancionar la violencia; y por el otro, en mejorar el sistema de protección. En este sentido, desde inicios de la década de 1990 se han desarrollado y fortalecido una serie de instrumentos jurídicos en los que se han definido las medidas de prevención, protección y sanción necesarias, así como las funciones de las entidades correspondientes, para erradicar este fenómeno.

El Código Penal<sup>12</sup> ha venido experimentando una serie de modificaciones para fortalecer las sanciones contra la violencia infantil. Así, el hecho de que la víctima sea menor de edad se ha incluido como agravante en los casos de

---

11 Los países latinoamericanos que han aprobado leyes para sancionar el castigo físico contra los niños, niñas y adolescentes son Uruguay (2007), Venezuela (2007), Costa Rica (2008), Honduras (2013), Brasil (2014), Argentina (2014), Bolivia (2014), Nicaragua (2015) y Perú (2015).

12 Código Penal. Decreto Legislativo 635. Publicado en 1991 en el diario oficial *El Peruano*. Disponible en <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codpenal.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>

lesiones leves<sup>13</sup> y lesiones graves,<sup>14</sup> las cuales constituyen delitos que incorporan todo daño a la integridad corporal, y a la salud física y mental de la persona. Para el caso de la violación sexual, en el artículo 173 se ha tipificado como un delito específico la violación sexual de un menor de edad, cuya pena va de 30 años a cadena perpetua. Asimismo, el Código Penal contiene una serie de medidas específicas para abordar la violencia infantil que se produce en el ámbito familiar. De esta manera, si bien la violencia familiar no está tipificada como un tipo de delito específico, sí se la considera como un agravante para el caso de lesiones leves y graves; además, la existencia de un vínculo familiar se constituye en un agravante para el caso de violencia sexual. Ya en diciembre del 2015 se promulgó la Ley que Prohíbe el Uso del Castigo Físico y Humillante contra los Niños, Niñas y Adolescentes.

Por otro lado, se han establecido y fortalecido una serie de medidas de protección para los menores víctimas de violencia en el hogar. Estas medidas se encuentran contenidas básicamente en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes<sup>15</sup> y en la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar,<sup>16</sup> promulgados en el 2000 y el 2015, respectivamente. En estos instrumentos, además de establecerse que todo menor víctima de violencia por parte de cualquier integrante de su familia tiene derecho a recibir asistencia y protección integral, se señalan las funciones y los procedimientos que las diversas instituciones deben seguir en casos de violencia familiar; asimismo, se especifican las medidas de protección inmediatas que debe recibir la víctima y los requerimientos para realizar la denuncia.

13 Se consideran lesiones leves las que causan a otro un daño en el cuerpo o en la salud que requiera más de 10 y menos de 30 días de asistencia o descanso, según prescripción facultativa.

14 Se consideran lesiones graves 1) las que ponen en peligro inminente la vida de la víctima; 2) las que mutilan un miembro u órgano principal del cuerpo o lo hacen impropio para su función, causan a una persona incapacidad para el trabajo, invalidez o anomalía psíquica permanente, o la desfiguran de manera grave y permanente; y 3) las que infieren cualquier otro daño a la integridad corporal, o a la salud física o mental de una persona, que requiera 30 o más días de asistencia o descanso, según prescripción facultativa.

15 Ley 27337. Código de los Niños y Adolescentes. Publicada en el 2000 en el diario oficial *El Peruano*. Disponible en <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codninosyadolescentes.htm&vid=Ciclopec:CLPdemo>

16 Ley 30364. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Publicada en el 2015 en el diario oficial *El Peruano*. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt\\_2011.nsf/Repexpvir?OpenForm&Db=01212&View](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvir?OpenForm&Db=01212&View)

Por otra parte, se han establecido y fortalecido una serie de centros especializados —como las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA)<sup>17</sup> o los Centros de Emergencia Mujer (CEM)<sup>18</sup>—, en los que además de promoverse los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las víctimas de violencia pueden acudir para recibir atención, protección y/o asesoría con el fin de interponer la denuncia. Las instituciones de protección están jugando un papel importante, ya sea por la asesoría integral brindada en los CEM a las víctimas de violencia familiar —que ofrecen orientación psicológica y legal— o mediante el trabajo de las DEMUNA, que promueven y protegen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quienes denuncian ante las autoridades competentes —siempre que sea necesario— las faltas y delitos cometidos en su agravio. Así también, como parte de las medidas de protección establecidas, se han creado los Hogares de Refugio Temporal,<sup>19</sup> que acogen temporalmente a las víctimas de violencia familiar, brindándoles protección, albergue y alimentación.

No obstante, a pesar de los importantes avances que se han producido para mejorar el sistema de protección social, parecen existir dos problemas centrales que han evitado que estas medidas logren erradicar la violencia. Por un lado, si bien la promulgación de leyes que sancionen y prohíban las distintas formas de violencia contra los niños parecería ser una medida necesaria, no resulta suficiente: la experiencia de países como Uruguay y Venezuela parece confirmar que la sola implementación de estas leyes no logra erradicar el problema. Así, a pesar de que en el 2007 estos países aprobaron leyes que prohíben todo tipo de castigo físico y humillante contra los menores de edad, este tipo de violencia parece haberse incrementado.<sup>20</sup> Por ello, en las

17 El Nuevo Código de los Niños y Adolescentes incorpora las DEMUNA como un servicio que funciona en los gobiernos locales, en las instituciones públicas y privadas, y en organizaciones de la sociedad civil, destinado a promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños y adolescentes.

18 Los CEM fueron creados en 1999 por Resolución Ministerial 216-99-PROMUDEH. Actualmente, los CEM constituyen el órgano operativo del Plan Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social 2007: 24).

19 Los Hogares de Refugio Temporal, creados en el 2004 mediante la Ley 28236, son lugares de acogida temporal para víctimas de violencia familiar, que brindan protección, albergue, alimentación y atención multidisciplinaria especializada, propiciando una recuperación integral.

20 Por ejemplo, en el caso del Uruguay se ha registrado que del 2011 al 2014 se incrementaron en más del 100% los registros de situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes (Sistema Integral de

observaciones finales de los informes que el Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas elaboró para cada uno de estos países<sup>21 y 22</sup> se recomendó a sus Estados que, además de velar por la aplicación efectiva de dicha ley, formulen estrategias integrales para prevenir y combatir los malos tratos contra los niños, incluyendo programas de sensibilización y educación.

Por otro lado, múltiples barreras impiden que el sistema de protección social funcione de manera adecuada. El estudio de Benavides, Bellatín, Sarmiento y Campana (2015), aunque centra su análisis en la violencia que sufren las mujeres, da cuenta de estas barreras. Así, al analizar el funcionamiento de las instituciones de protección en los contextos rurales peruanos, señala que las mujeres enfrentan una serie de barreras para acceder al sistema de justicia formal: la distancia geográfica entre los hogares y las instituciones de protección, la información insuficiente sobre las instituciones a las que podrían acudir, las barreras culturales y económicas para realizar la denuncia, la lentitud del sistema de las instituciones de protección, la falta de capacitación del personal y la ausencia de coordinación entre las instituciones locales de protección. Asimismo, encontró que existe una desconfianza generalizada respecto a la eficiencia de tales instituciones.

Específicamente en el caso de las DEMUNA, las cuales se han constituido como la red especializada en niñez y adolescencia más grande del país,<sup>23</sup>

---

Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia 2014: 34), en las cuales en 9 de cada 10 situaciones el agresor era familiar del menor (Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia 2014: 45). En el caso de Venezuela, la situación fue similar. Los informes de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (2014) registran un incremento del 32% del 2013 al 2014 en los casos de violencia registrados contra los niños, niñas y adolescentes; los casos de violencia familiar pasaron de representar el 6% del total al 8,8%. Asimismo, el número de homicidios aumentó en 9%, y casi el 5% de estos (44 casos) fueron homicidios por violencia familiar.

21 Comité de los Derechos del Niño (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. Naciones Unidas, CRC/C/URY/CO/3-5. Disponible en <http://www.comitednu.org/wp-content/uploads/2015/04/OBSERVACIONES-FINALES-ESPA%C3%91OL-CRC.pdf>

22 Comité de los Derechos del Niño (2014). Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Bolivariana de Venezuela. Naciones Unidas CRC/C/VEN/CO/3-5. Disponible en [http://www.cecodap.org.ve/descargables/derechosNNA/Comite\\_Derechos\\_Nino\\_ONU\\_Recomendaciones\\_Vzla.pdf](http://www.cecodap.org.ve/descargables/derechosNNA/Comite_Derechos_Nino_ONU_Recomendaciones_Vzla.pdf)

23 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2021). Disponible en [http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento\\_PNAIA.pdf](http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf), p. 26.

existe una serie de barreras que impiden que los menores puedan hacer un uso efectivo de estas. Así, si bien las DEMUNA son relativamente conocidas (Benavides, Bellatín, Sarmiento y Campana 2015), solo una minoría de los niños que se encontraban en riesgo de ser víctimas accedieron a estas (Saldarriaga 2012). En esta misma línea, debido a su ubicación, las DEMUNA están menos disponibles para tres tipos de familias: las pobres, las indígenas y aquellas cuyas madres tienen menor nivel educativo. Así, las familias que hablan español o viven en las ciudades han sido más proclives a solicitar ayuda de las DEMUNA (Cueto y otros 2012, Saldarriaga 2012). Por otra parte, el informe de la Defensoría del Pueblo (2013) ha registrado en algunos responsables de las DEMUNA percepciones que permiten advertir estereotipos que pueden conllevar a tolerar ciertos grados de afectación contra los derechos de los niños.

En el caso de los CEM, se ha registrado que estos también presentan diversos problemas. Así, en el estudio de Benavides, Bellatín, Sarmiento y Campana (2015) se señala que, debido a que gran parte de la población de los contextos rurales desconoce su existencia y a que sus sedes se ubican lejos de donde viven las mujeres de las comunidades, los CEM tienen poca incidencia. Asimismo, un informe de la Defensoría realizado hace ya varios años (2009) señaló que solo un porcentaje muy pequeño de sus usuarios eran menores de 14 años; la gran mayoría de personas que solicitaron el servicio eran mujeres de 15 a 45 años.

Si bien el sistema de protección diseñado por el Estado se ha centrado más en las respuestas a la violencia que en la prevención, durante los últimos años se han comenzado a implementar estrategias que han recuperado el enfoque preventivo. Así, por ejemplo, se ha desarrollado la Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales (2012), la cual busca fortalecer las redes institucionales y comunitarias, así como sensibilizar y desarrollar capacidades en la población para enfrentar la violencia familiar y sexual. Asimismo, como iniciativa para prevenir la violencia contra los más pequeños, entre el 2013 y el 2015 se desarrolló el proyecto piloto «Prácticas de crianza que promueven el buen

trato hacia niñas y niños de 3 a 5 años», el cual buscó que las niñas y los niños de esa franja de edad gocen de un ambiente familiar, educativo y comunitario libre de violencia, en el marco de una cultura de buen trato. Para ello, se desplegaron acciones destinadas a fortalecer las capacidades de los padres, madres o cuidadoras/es, docentes, facilitadoras comunitarias, niñas y niños; promover las habilidades de las niñas y niños para la expresión de sus necesidades, emociones, opiniones e intereses; intervenir en los hogares mediante visitas domiciliarias; articular espacios, actores y servicios; y difundir y comunicar mensajes preventivos.

### *Intervenciones de la sociedad civil*

De manera paralela, durante las últimas décadas, diversas organizaciones de la sociedad civil han venido implementando acciones para enfrentar la violencia infantil. Entre estas organizaciones podemos rescatar el trabajo realizado por Save the Children, el Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial (CEDAPP), Kusi Warma, el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), Capital Humano y Social Alternativo (CHS), World Vision, TADEPA, el Instituto de Formación para Adolescentes y Niños Trabajadores (INFANT), entre otras. En vez de enfocarse en brindar protección y asesoría a las víctimas, las acciones desplegadas por estas organizaciones, a diferencia de lo hecho por las instituciones públicas, han buscado principalmente prevenir la violencia infantil.<sup>24</sup>

Las intervenciones desplegadas por la sociedad civil se podrían dividir, de manera general, en dos. Por un lado, se ha buscado educar y sensibilizar a los actores directamente involucrados —agresores y víctimas— sobre esta problemática y sus consecuencias. Este tipo de acciones han estado enfocadas básicamente en a) cambiar las prácticas violentas que los padres

---

24 Aunque algunas instituciones han desarrollado directamente intervenciones de protección. Tal es el caso de las Casas Hogares de CEDRO y del proyecto «Atención y prevención de la violencia sexual infantil: abordaje terapéutico y en red» llevado a cabo por CEDAPP.

usan para disciplinar, y b) educar a los niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos y sobre cómo hacerle frente a este problema. Como ejemplos de intervenciones que hayan desarrollado esfuerzos en esta línea, tenemos los proyectos «Protección a niños víctimas de maltrato infantil», «Acción en terreno para la prevención del maltrato infantil» y «Los niños toman el micrófono», llevados a cabo por Kusi Warma; «Proyecto de reducción de la violencia doméstica», de Plan Internacional; el programa «Región libre de violencia infantil», de World Vision Perú; el «Programa sinergias II: lucha contra el maltrato y el abuso sexual en Perú» y «Comunidades promotoras de derechos de la niñez y la adolescencia», del CESIP, entre otros.

Por otro lado, otras acciones se han enfocado en mejorar el funcionamiento de los sistemas de protección. Así, básicamente se ha buscado brindarles asesoría a las autoridades locales y a los encargados de los centros especializados, con el fin de mejorar sus capacidades y la labor que realizan. Entre los proyectos que han desarrollado trabajos en esta línea, tenemos «Protección a niños y niñas víctimas de maltrato infantil en los distritos de Chorrillos y Ventanilla en Lima, Perú», implementado por Kusi Warma; «Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento de los sistemas de protección nacional de la niñez, con componentes de prevención, atención y rehabilitación para casos de abuso, violencia y negligencia, en Ecuador y Perú» y «Desarrollo de capacidades con enfoque de género e interculturalidad en organizaciones de mujeres y niñas para la prevención y la atención integral a las víctimas de la violencia familiar en los distritos de Satipo, Mazamari y Pangoa de la región Junín» del Centro de Capacitación J. M. Arguedianos; y «Fortalecimiento del sistema nacional de protección para niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia en el Perú» o «Infancia sin violencia», de Save The Children Perú.

Cabe señalar que, durante los últimos años, la sociedad civil ha desarrollado acciones de prevención enfocadas en utilizar mecanismos indirectos para empoderar a los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante el desarrollo y el fortalecimiento de sus habilidades y capacidades, o la mejora de sus condiciones de vida. En esta línea, podemos destacar

proyectos como «Adolescentes en acción» y «Kullacoq warma», desarrollados por CHS e INFANT, respectivamente. En el caso del primer proyecto, por ejemplo, se buscó prevenir y disminuir la explotación sexual de niños y adolescentes mediante capacitaciones para facilitar su inserción laboral en otros trabajos; mientras que, en el segundo, se buscó que los niños mejoraran sus logros de aprendizaje y sus habilidades socioemocionales, así como su calidad de vida, brindándoles servicios relacionados con la alimentación, la educación y la salud. Cabe señalar que la evaluación realizada por Benavides, León y Ponce de León (s/f) del programa «Kullacoq warma» no encontró impactos sobre la violencia infantil, pero sí sobre la desaceleración del crecimiento de la violencia contra la mujer. Por otra parte, el proyecto «Allin wiñanapaq» ('Para crecer bien'), desarrollado por la ONG TADEPA, constituye un buen ejemplo del impacto positivo que pueden tener intervenciones sobre las condiciones en el hogar. En este proyecto, el reordenamiento del espacio doméstico para hacerlo más agradable, junto con las orientaciones recibidas, influyó en la reducción del estrés en el hogar y en la disminución de la violencia contra los niños (Ames 2013).

En todo caso, a pesar de los distintos esfuerzos desplegados tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, así como de las mejoras —quizá explicadas por esas intervenciones—, en el Perú aún se registran altos niveles de violencia infantil. Salvo una o dos excepciones, en nuestro país se carece de evaluaciones de impacto de las intervenciones, por lo que solo se pueden plantear hipótesis acerca del porqué esto es así.

La hipótesis que manejamos es que los niveles de violencia contra los niños y adolescentes se han mantenido por dos razones. La primera es que, en el mejor de los casos, las intervenciones solo han influido en dos de los factores de riesgo: la historia de violencia en el hogar, y las actitudes y creencias alrededor de la violencia. En general, las acciones desplegadas no han tomado en cuenta la pobreza y sus consecuencias, a pesar de que distintos estudios han señalado la fuerte relación existente entre esta y la violencia infantil. La segunda razón es que dichas intervenciones no suelen integrar los diversos factores de riesgo y suelen producirse de manera aislada.



Los programas de atención a la violencia doméstica cuya protagonista es la mujer no suelen integrarse con los programas cuyo protagonista es el niño. Los programas que buscan cambiar la norma social no tratan los mecanismos mediante los cuales la pobreza incide sobre la violencia. En general, se puede decir, entonces, que los programas no han considerado la totalidad de los factores de riesgo ni la actuación simultánea de estos.

## **5. Agenda de investigación para el país**

No cabe duda de que, durante los últimos años, se han incrementado los estudios vinculados a la violencia infantil en los hogares. Ahora se sabe más sobre su magnitud, sus factores de riesgo y algunas de sus consecuencias. Sin embargo, en el conocimiento de esa problemática existen algunos vacíos que es necesario superar.

En primer lugar, es importante investigar más la violencia infantil desde una perspectiva situacional y contextual. Los estudios para explicar la violencia que han predominado se han enfocado en indagar en los factores individuales y familiares de riesgo que incrementan la probabilidad de que este fenómeno se produzca, pero en realidad se sabe muy poco acerca de las situaciones que promueven que esto ocurra. Esto habida cuenta de que existen personas que, a pesar de presentar los factores de riesgo, no se involucran en episodios violentos. ¿Cuáles son las situaciones que, en términos de Collins (2008), permiten que la violencia se inicie? Es preciso investigar más allá de las características de los individuos violentos para pasar a estudiar las características de las situaciones violentas y los contextos en los que operan. Esto revela la necesidad de realizar estudios de menor escala y con un mayor nivel de análisis, para poder capturar los detalles que rodean la situación violenta.

En segundo lugar, resulta necesario indagar más en los mecanismos mediante los cuales la pobreza se convierte en un determinante de la violencia infantil. La pobreza es un factor de riesgo central para los casos de violencia

en los hogares, pero sus mecanismos son poco conocidos. Si bien los estudios desarrollados han señalado al estrés como el mecanismo que media la relación entre la pobreza y la violencia, resulta necesario ahondar más en cómo se forja este vínculo. Solo entonces se podrán desarrollar medidas capaces de combatir adecuadamente este factor de riesgo y sus principales mecanismos.

En tercer lugar, se propone desarrollar y evaluar intervenciones de prevención que articulen diferentes dimensiones y factores de riesgo. El principal esfuerzo del Estado ha consistido en mejorar los mecanismos de protección. Es importante ahora que los programas estatales transiten hacia la prevención, y que las intervenciones privadas consideren tanto los múltiples factores como la forma en que se interrelacionan para generar violencia. Así, las tareas de investigación deben vincularse cada vez más al diseño y evaluación de dichos programas estatales y no estatales.

## Referencias bibliográficas

- Abramsky, Tanya; Charlotte H. Watts, Claudia García-Moreno, Karen Devries, Ligia Kiss, Mary Ellsberg, Henrica Jansen y Lori Heise (2011). What factors are associated with recent intimate partner violence? Findings from the WHO multi-country study on women's health and domestic violence. *BMC Public Health*, 11(1), 1-17. Recuperado de <http://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-11-109>.
- Alcázar, Lorena y Diego Ocampo (2015). *Consecuencias de la violencia doméstica contra la mujer sobre el progreso escolar de los niños y niñas del Perú: un estudio a nivel nacional diferenciando por género*. Informe final, versión revisada. Lima: CIES y GRADE. Recuperado de [http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_final.\\_la\\_violencia\\_domestica\\_sobre\\_el\\_desarrollo\\_escolar.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final._la_violencia_domestica_sobre_el_desarrollo_escolar.pdf).
- Amemiya, Isabel; Miguel Oliveros y Armando Barrientos (2009). Factores de riesgo de violencia escolar (*bullying*) severa en colegios privados de tres zonas de la sierra del Perú. *Anales de la Facultad de Medicina*, 70(4), 255-258. Recuperado de [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1025-55832009000400005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1025-55832009000400005&script=sci_arttext).
- Ames, Patricia (2013). *Entre el rigor y el cariño. Infancia y violencia en comunidades andinas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Anda, Robert F.; Janet B. Croft, Vincent J. Felitti, Dale Nordenberg, Wayne H. Giles, David F. Williamson y Gary A. Giovino (1999). Adverse childhood experiences and smoking during adolescence and adulthood. *Jama*, 282(17), 1652-1658. Recuperado de <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=192056>.
- Anderson, Elijah (1999). *Code of the street: decency, violence, and the moral life in the inner city*. New York: Norton.

- Auyero, Javier y María Fernanda Berti (2013). *La violencia en los márgenes: una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Ateah, Christine A. y Joan E. Durrant (2005). Maternal use of physical punishment in response to child misbehavior: implications for child abuse prevention. *Child Abuse & Neglect*, 29(2), 169-185. Recuperado de <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-f280ae5b-41ed-30ae-81d8-5ef520a301f7>.
- Ávila-Burgos, Leticia; Rosario Valdez-Santiago, Martha Híjar, Aurora del Río-Zolezzi, Rosalba Rojas-Martínez y Carla Medina-Solís (2009). Factors associated with severity of intimate partner abuse in Mexico: results of the First National Survey of Violence Against Women. *Canadian Public Health Association*, 100(6), 436-441. Recuperado de [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1025-55832009000400005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1025-55832009000400005&script=sci_arttext).
- Bandura, Albert (1978). Social learning theory of aggression. *Journal of Communication*, 28(3), 12-29. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1460-2466.1978.tb01621.x/abstract>.
- Bardales, Olga y Elisa Huallpa (2005). *Maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes: estudio realizado en San Martín de Porres, Cusco e Iquitos*. Lima: MIMP. Recuperado de [http://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/maltrat\\_nna\\_smp.pdf](http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/maltrat_nna_smp.pdf).
- Barker, Gary (2010). Violence against young children: what does gender have to do with it? [Setting our agenda on early learning, violence and physical environment]. *Early Childhood Matters*, 114, 27-32. Recuperado de <http://www.bernardvanleer.org/>.
- Batten, Sonja V.; Mihaela Aslan, Paul K. Maciejewski y Carolyn M. Mazure (2004). Childhood maltreatment as a risk factor for adult cardiovascular disease and depression. *Journal of Clinical Psychiatry*,

65(2), 249-254. Recuperado de <http://library.allanschore.com/docs/ChildMaltreatImmuneBatten04.pdf>.

Benavides, Martín y Jorge Agüero (s/f). *La transmisión intergeneracional de la violencia hacia la mujer en contextos de pobreza: el rol de la selección y continuidad de parejas*. Manuscrito no publicado.

Benavides, Martín; Paloma Bellatín, Paola Sarmiento y Silvio Campana (2015). *Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso de cuatro comunidades*. Documentos de Investigación, 77. Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt77.pdf>.

Benavides, Martín y Juan León (2013). *Una mirada a la violencia física contra los niños y niñas en los hogares peruanos: magnitudes, factores asociados y transmisión de la violencia de madres a hijos e hijas*. Documentos de Investigación, 71. Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt71.pdf>.

Benavides, Martín; Juan León y Marcela Ponce de León (s/f). *Evaluación de impacto retrospectiva del programa INFANT*. Manuscrito no publicado.

Benavides, Martín; Juan León y Marcela Ponce de León (2015). The co-occurrence of domestic and child violence in urban Peru: evidence from three regions. *Journal of Family Violence*, 30(8), 1045-1053. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10896-015-9745-3>.

Benavides, Martín; Juan León, Marcela Ponce de León y Lucía Espezúa (2015). *Violencia doméstica contra la mujer y los niños y niñas menores de 5 años y sus efectos en la salud infantil*. Manuscrito no publicado.

Benavides, Martín; Juan León y María Laura Veramendi (s/f). *Invisible negative externalities: the intergenerational transmission of domestic violence in urban areas in Peru*. Manuscrito no publicado.

Benavides, Martín; Fiorella Risso y María Laura Veramendi (2011). *Estudio sobre violencia hacia los niños en contextos de pobreza en el Perú*. Manuscrito no publicado, GRADE y Fundación Bernard van Leer, Lima.

- Benavides, Martín y Paola Sarmiento (2014). *Cultura de crianza y violencia en diferentes contextos socioculturales: estudios de caso de cuatro comunidades del Perú*. Manuscrito no publicado.
- Bendixen, Mons; Karen M. Muus y Berit Schei (1994). The impact of child sexual abuse: a study of a random sample of norwegian students. *Child Abuse & Neglect*, 18(10), 837-847. Recuperado de [http://www.researchgate.net/profile/Mons\\_Bendixen/publication/15394098\\_The\\_impact\\_of\\_child\\_sexual\\_abuse--a\\_study\\_of\\_a\\_random\\_sample\\_of\\_Norwegian\\_students/links/546c59830cf2397f7831d872.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Mons_Bendixen/publication/15394098_The_impact_of_child_sexual_abuse--a_study_of_a_random_sample_of_Norwegian_students/links/546c59830cf2397f7831d872.pdf).
- Berger, Lawrence M. (2005). Income, family characteristics, and physical violence toward children. *Child Abuse & Neglect*, 29(2), 107-133. Recuperado de <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-a40bbf46-a53a-3df1-9079-2da8101fbc88>.
- Blair, Faye; Judith McFarlane, Ángeles Nava, Heidi Gilroy y John Maddoux (2015). Child witness to domestic abuse: baseline data analysis for a seven-year prospective study. *Pediatric Nursing*, 41(1), 23-29. Recuperado de <http://search.proquest.com/openview/d02db54a4d0e182f3331770cfcea9fa2/1?pq-origsite=gscholar>.
- Bountain-Ricklefs, Joanne J.; Kathi J. Kemper, Michelle Bell y Thomas Babonis (1994). Punishments: what predicts adult approval. *Child Abuse & Neglect*, 18(11), 945-955. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Kathi\\_Kemper2/publication/15347830\\_Punishments\\_What\\_Predicts\\_Adult\\_Approval/links/551d9cb50cf29dcabb030bc8.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Kathi_Kemper2/publication/15347830_Punishments_What_Predicts_Adult_Approval/links/551d9cb50cf29dcabb030bc8.pdf).
- Bower-Russa, Mary E.; John F. Knutson y Allen Winebarger (2001). Disciplinary history, adult disciplinary attitudes, and risk for abusive parenting. *Journal of Community Psychology*, 29(3), 219-240. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jcop.1015/abstract;jsessionid=1F3EC523B313C010E94A7D8A25F3B27E.f04t04>.
- Bradley, Robert H. y Robert F. Corwyn (2002). Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology*, 53(1), 371-399.

Recuperado de <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.psych.53.100901.135233?journalCode=psych>.

Briere, John N. y Diana M. Elliott (1994). Immediate and long-term impacts of child sexual abuse. *The Future of Children*, 4(2), 54-69. Recuperado de [http://johnbriere.com/CSA%20\\_%20Future%20of%20Children.pdf](http://johnbriere.com/CSA%20_%20Future%20of%20Children.pdf).

Bronfenbrenner, Urie (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.

Burela, Alejandra; Marina Piazza, Germán F. Alvarado, Alfonso Gushiken y Fabián Fiestas (2014). Aceptabilidad del castigo físico en la crianza de los niños en personas que fueron víctimas de violencia física en la niñez en Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 31(4), 669-675. Recuperado de <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v31n4/a08v31n4.pdf>.

Butchart, Alexander; Alison P. Harvey, Marcellina Mian y Tilman Furniss (2006). *Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*. World Health Organization and International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43499/1/9241594365\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43499/1/9241594365_eng.pdf).

Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP) (2014). *Informe somos noticia: un panorama sobre las diferentes formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes*. Caracas: Ediciones El Papagayo. Recuperado de [http://www.cecodap.org.ve/descargables/derechosNNA/Informe\\_Somos\\_Noticia\\_2014\\_Violencia\\_ninez\\_y\\_adolescencia\\_Informe\\_completo.pdf](http://www.cecodap.org.ve/descargables/derechosNNA/Informe_Somos_Noticia_2014_Violencia_ninez_y_adolescencia_Informe_completo.pdf).

Chaffin, Mark; Jane F. Silovsky, Beverly Funderburk, Linda Anne Valle, Elizabeth V. Brestan, Tatiana Balachova, Shelli Jackson, Jay Lensgraf y Barbara Bonner (2004). Parent-child Interaction therapy with physically abusive parents: efficacy for reducing future abuse reports. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 72(3), 500-510. Recuperado

- de [http://cssr.berkeley.edu/cwscmsreports/LatinoPracticeAdvisory/PRACTICE\\_Evidence\\_Based\\_Parent\\_Training/PCIT/Chaffin%202004.pdf](http://cssr.berkeley.edu/cwscmsreports/LatinoPracticeAdvisory/PRACTICE_Evidence_Based_Parent_Training/PCIT/Chaffin%202004.pdf).
- Cicchetti, Dante y Sheree L. Toth (2006). Developmental psychopathology and preventive intervention. *Handbook of Child Psychology*. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470147658.chpsy0413/full>.
- Cohen, Larry y Susan Swift (1993). A public health approach to the violence epidemic in the United States. *Environment and Urbanization*, 5(2), 50-66. Recuperado de <http://eau.sagepub.com/content/5/2/50.full.pdf>.
- Collins, Randall (2008). *Violence: a micro-sociological theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Comité de los Derechos del Niño (2011). *Observación general 13: derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. Documento de las Naciones Unidas CRC/C/GC/13. Recuperado de [https://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/crc-c-gc-13\\_SP.pdf](https://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/crc-c-gc-13_SP.pdf).
- Conger, Rand D. y M. Brent Donnellan (2007). An interactionist perspective on the socioeconomic context of human development. *Annual Review of Psychology*, 58, 175-199.
- Corral-Verdugo, Víctor; Martha Frías-Armenta, Margarita Romero, y Aaron Muñoz. (1995). Validity of a scale measuring beliefs regarding the «positive» effects of punishing children: a study of Mexican mothers. *Child Abuse & Neglect*, 19(6), 669-679. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/7552836>.
- Cueto, Santiago, Javier Escobal, Mary Penny y Patricia Ames (2012). *¿Quién se queda atrás?: resultados iniciales del estudio Niños del Milenio. Tercera ronda de encuestas en el Perú*. Lima: Niños del Milenio; Young Lives. Recuperado de <http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones/tercera-ronda/>.



- Dahlberg, Linda L. y Etienne G. Krug (2002). Violence-a global public health problema. En *World Report on Violence and Health* (pp. 1-21). Geneva: WHO. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf).
- Defensoría del Pueblo (2013). *¡Fortalezcamos las DEMUNA!: defendiendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Informe Defensorial, 164. Recuperado de [http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgнна/Lectura\\_14\\_Informe\\_Fortalezcamos\\_DEMUNA.pdf](http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgнна/Lectura_14_Informe_Fortalezcamos_DEMUNA.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2009). *Centros Emergencia Mujer: supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual*. Informe Defensorial, 144. Recuperado de [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_144.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_144.pdf).
- Dietz, Tracy L. (2000). Disciplining children: characteristics associated with the use of corporal punishment. *Child Abuse & Neglect*, 24(12), 1529-1542. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0145213400002131>.
- Duggan, Anne; Loretta Fuddy, Lori Burrell, Susan M. Higman, Elizabeth McFarlane, Amy Windham y Calvin Sia (2004). Randomized trial of a statewide home visiting program to prevent child abuse: Impact in reducing parental risk factors. *Child Abuse & Neglect*, 28(6), 623-643. Recuperado de <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-aa84f1aa-8c04-3578-9132-e00f90eae09c>.
- Durrant, Joans E.; Anders G. Broberg y Linda Rose-Krasnor (1999). Predicting mother's use of physical punishment during mother-child conflicts in Sweden and Canada. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 1999(86), 25-41. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/cd.23219998604/abstract>.
- Eckenrode, John; Barbara Ganzel, Charles R. Jr. Henderson, Elliot Smith, David L. Olds, Jane Powers, Robert Cole, Harriet Kitzman y Kimberly

- Sidora (2000). Preventing child abuse and neglect with a program of nurse home visitation: the limiting effects of domestic violence. *Jama*, 284(11), 1385-1391. Recuperado de <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=193089>.
- Ehrensaft, Miriam K.; Patricia Cohen, Jocelyn Brown, Elizabeth Smailes, Henian Chen y Jeffrey G. Johnson (2003). Intergenerational transmission of partner violence: a 20-year prospective study. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 71(4), 741-753.
- Evans, Gary W. y Pilyoung Kim (2013). Childhood poverty, chronic stress, self-regulation, and coping. *Child Development Perspectives*, 7(1), 43-48. Recuperado de [http://www.centrelearoback.org/inrich/assets/documents/INRICH-PUBCH-EvansKim\\_ChildhoodPoverty.pdf](http://www.centrelearoback.org/inrich/assets/documents/INRICH-PUBCH-EvansKim_ChildhoodPoverty.pdf).
- Fagan, Jeffrey; Deanna L. Wilkinson y Garth Davies (2007). *Social contagion of violence*. Conference version. Presented at the Urban Seminar Series on Children's Health and Safety, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Recuperado de [http://www.researchgate.net/profile/Deanna\\_Wilkinson/publication/228137172\\_Social\\_Contagion\\_of\\_Violence/links/0c96052b1b91359fa7000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Deanna_Wilkinson/publication/228137172_Social_Contagion_of_Violence/links/0c96052b1b91359fa7000000.pdf).
- Fergusson, David M.; Hildegard Grant, L. John Horwood y Elizabeth M. Ridder (2005). Randomized trial of the early start program of home visitation. *Pediatrics*, 116(6), 803-809. Recuperado de <http://pediatrics.aappublications.org/content/116/6/e803>.
- Finkelhor, David; Nancy Asdigian y Jennifer Dziuba-Leatherman (1995). The effectiveness of victimization prevention instruction: an evaluation of children's responses to actual threats and assaults. *Child Abuse & Neglect*, 19(2), 141-153. Recuperado de <http://unhinfo.unh.edu/ccrc/pdf/CV3.pdf>
- Flake, Dallan F. (2005). Individual, family, and community risk markers for domestic violence in Peru. *Violence Against Women*, 11(3), 353-373. Recuperado de <http://vaw.sagepub.com/content/11/3/353.short>

- Flores, Tita y Janine Schirmer (2006). Violencia intrafamiliar en la adolescencia en la ciudad de Puno-Perú. *Rev Latino-am de Enfermagem*, 14(4). Recuperado de [http://www.scielo.br/pdf/rlae/v14n4/es\\_v14n4a16.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rlae/v14n4/es_v14n4a16.pdf).
- Franklin, Cortney y Glen Kercher (2012). The intergenerational transmission of intimate partner violence: Differentiating correlates in a random community sample. *Journal of Family Violence*, 27(3), 187-199. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007/s10896-012-9419-3>
- Fujiwara, Takeo; Makiko Okuyama, Mayuko Izumi e Yukiko Osada (2010). The impact of childhood abuse history and domestic violence on the mental health of women in Japan. *Child Abuse & Neglect*, 34(4), 267-274. Recuperado de <http://www.oyako-igaku.com/lab0/Fujiwara%20CAN%202010.pdf>.
- Gage, Anastasia J. y Eva A. Silvestre (2010). Maternal violence, victimization, and child physical punishment in Peru. *Child Abuse & Neglect*, 34(7), 523-533. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20605631>.
- Garot, Robert (2010). *Who you claim: performing gang identity in school and on the streets*. New York: NYU Press.
- Geeraert, Liesl; Wim Van den Noortgate, Hans Grietens y Patrick Onghena (2004). The effects of early prevention programs for families with young children at risk for physical child abuse and neglect: a meta-analysis. *Child Maltreatment*, 9(3), 277-291. Recuperado de <http://cmx.sagepub.com/content/9/3/277.short>.
- Gilbert, Ruth; Cathy S. Widom, Kevin Browne, David Fergusson, Elspeth Webb y Staffan Janson (2009). Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries. *The Lancet*, 373(9657), 68-81. Recuperado de [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(08\)61706-7/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(08)61706-7/abstract).

- Graziano, Anthony M.; Jessica L. Hamblen y Wendy A. Plante (1996). Subabusive violence in child rearing in middle-class American families. *Pediatrics*, 98(4), 845-848. Recuperado de <http://pediatrics.aappublications.org/content/98/4/845.long>.
- Hawton, Keith; Karen Rodham, Emma Evans y Rosamund Weatherall (2002). Deliberate self harm in adolescents: self report survey in schools in England. *BMJ*, 325, 1207-1211. Recuperado de <http://www.bmj.com/content/325/7374/1207>
- Hawton, Keith; Kate E. Saunders y Rory C. O'Connor (2012). Self-harm and suicide in adolescents. *The Lancet*, 379(9834), 2373-2382. Recuperado de [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(12\)60322-5.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(12)60322-5.pdf).
- Heise, Lori L. (1998). Violence against women: an integrated ecological framework. *Violence Against Women*, 4(3), 262-290. Recuperado de <http://vaw.sagepub.com/content/4/3/262.short>.
- Heyman, Richard y Amy Smith (2002). Do child abuse and interparental violence lead to adulthood family violence? *Journal of Marriage and the Family*, 64(4), 864-870. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-3737.2002.00864.x/abstract>.
- Holden, George W.; Susan D. Coleman y Kristen L. Schmidt (1995). Why 3-year-old children get spanked: parent and child determinants as reported by college-educated mothers. *Merrill-Palmer Quarterly*, 41(4), 431-452. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/George\\_Holden2/publication/232438174\\_Why\\_3-year-old\\_children\\_get\\_spanked\\_Parent\\_and\\_child\\_determinants\\_as\\_reported\\_by\\_college-educated\\_mothers/links/0f31753503868ed755000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/George_Holden2/publication/232438174_Why_3-year-old_children_get_spanked_Parent_and_child_determinants_as_reported_by_college-educated_mothers/links/0f31753503868ed755000000.pdf).
- Jackson, Shelly; Ross A. Thompson, Eliane H. Christiansen, Rebeca A. Colman, Jennifer Wyatt, Chad W. Buckendahl, Brian L. Wilcox y Reece Peterson (1999). Predicting abuse-prone parental attitudes and discipline practices in a nationally representative sample. *Child Abuse*

- ✂ *Neglect*, 23(1), 15-29. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Ross\\_Thompson2/publication/13216083\\_Predicting\\_abuse-prone\\_parental\\_attitudes\\_and\\_discipline\\_practices\\_in\\_a\\_nationally\\_representative\\_sample/links/53e0f4010cf24f90ff60c558.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ross_Thompson2/publication/13216083_Predicting_abuse-prone_parental_attitudes_and_discipline_practices_in_a_nationally_representative_sample/links/53e0f4010cf24f90ff60c558.pdf).
- Jones, Elizabeth D. y Karen McCurdy (1992). The links between types of maltreatment and demographic characteristics of children. *Child Abuse & Neglect*, 16(2), 201-215.
- Katz, Jack (1988). *Seductions of crime: moral and sensual attractions of doing evil*. Estados Unidos: Basic Books.
- Koenig, Michael A.; Saifuddin Ahmed, Rob Stephenson, Shireen J. Jejeebhoy y Jacquelyn Campbell (2006). Individual and contextual determinants of domestic violence in North India. *American Journal of Public Health*, 96(1), 132-138. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1470450/>.
- Krug, Etienne; Linda Dahlberg, James Mercy, Anthony Zwi y Rafael Lozano (Eds.) (2002). *World report on violence and health*. Geneva: World Health Organization. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf).
- Kurst-Swanger, Karel y Jacqueline L. Petcosky (2003). *Violence in the home: multidisciplinary perspectives*. Cary, NC: Oxford University Press. Recuperado de <http://www.ebrary.com>.
- Kwong, Marilyn J.; King Bartholomew, Antonia J. Henderson y Shanna J. Trinke (2003). The intergenerational transmission of relationship violence. *Journal of Family Psychology*, 17(3), 288-301. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.555.2881&rep=rep1&type=pdf>.
- Landázuri, Vivian (2007). Asociación entre el rol del agresor y el rol de víctima de intimidación escolar con la autoestima y las habilidades sociales de adolescentes de un colegio particular mixto de Lima.

*Revista de Psicología Herediana*, 2(2), 71-80. Recuperado de <http://www.observatorioperu.com/bullying%20peru/ASOCIACION%20ENTRE%20EL%20ROL%20DE%20AGRESOR%20Y%20EL%20ROL%20DEL...pdf>.

Lereya, Suzet Tanya; William E. Copeland, E. Jane Costello y Dieter Wolke (2015). Adult mental health consequences of peer bullying and maltreatment in childhood: two cohorts in two countries. *The Lancet Psychiatry*, 2, 524-531. Recuperado de [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanpsy/PIIS2215-0366\(15\)00165-0.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanpsy/PIIS2215-0366(15)00165-0.pdf).

Levendosky, Alytia; Alissa Huth-Bocks, A. Semel y Deborah Shapiro (2002). Trauma symptoms in preschool-age children exposed to domestic violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 17(2), 150-164. Recuperado de [http://www.researchgate.net/profile/Alissa\\_Huth-Bocks/publication/235349387\\_Trauma\\_Symptoms\\_in\\_Preschool-Age\\_Children\\_Exposed\\_to\\_Domestic\\_Violence/links/0912f5112b76154dcf000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Alissa_Huth-Bocks/publication/235349387_Trauma_Symptoms_in_Preschool-Age_Children_Exposed_to_Domestic_Violence/links/0912f5112b76154dcf000000.pdf).

Lundahl Brad W.; Janelle Nimer y Bruce Parsons (2006). Preventing child abuse: a meta-analysis of parent training programs. *Research on Social Work Practice*, 16(3), 251-262. Recuperado de <http://rsw.sagepub.com/content/16/3/251.short>.

Lunkenheimer, Erika S.; Jennifer E. Kittler, Sheryl L. Olson y Felicia Kleinberg (2006). The intergenerational transmission of physical punishment: differing mechanisms in mothers' and fathers' endorsement? *Journal of Family Violence*, 21(8), 509-519. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10896-006-9050-2#/page-1>.

MacLeod, Jennifer y Geoffrey Nelson (2000). Programs for the promotion of family wellness and the prevention of child maltreatment: a meta-analytic review. *Child Abuse & Neglect*, 24(9), 1127-1149. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11057701>.

MacMillan, Ross y John Hagan (2004). Violence in the transition to adulthood: adolescent victimization, education, and socioeconomic

attainment in later life. *Journal of Research on Adolescence*, 14(2), 127-158. Recuperado de <http://163.17.30.196/sysdata/9/18209/doc/86e449d2c57bbbea/attach/705399.pdf>.

MacMillan, Harriet L.; B. Helen Thomas, Ellen Jamieson, Christine A. Walsh, Michael H. Boyle, Harry S. Shannon y Amiram Gafni (2005). Effectiveness of home visitation by public-health nurses in prevention of the recurrence of child physical abuse and neglect: a randomized controlled trial. *The Lancet*, 365(9473), 1786-1793. Recuperado de [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(05\)66388-X/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(05)66388-X/abstract).

MacMillan, Harriet L.; C. Nadine Wathen, Jane Barlow, David M. Fergusson, John M. Leventhal y Heather N. Taussig (2009). Interventions to prevent child maltreatment and associated impairment. *The Lancet*, 373(9659), 250-266. Recuperado de [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(08\)61708-0/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(08)61708-0/abstract).

Malinosky-Rummell, Robin y David Hansen (1993). Long-term consequences of childhood physical abuse. *Psychological Bulletin*, 114(1), 68-79. Recuperado de <http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1098&context=psychfacpub>.

McLoyd, Vonnie C.; Toby Epstein Jayaratne, Rosario Ceballo y Julio Borquez (1994). Unemployment and work interruption among African American single mothers: effects on parenting and adolescent socioemotional functioning. *Child Development*, 65(2), 562-589. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8624.1994.tb00769.x/abstract>.

Meltzer, Howard; Lucy Doos, Panos Vostanis, Tamsin Ford y Robert Goodman (2009). The mental health of children who witness domestic violence. *Child & Family Social Work*, 14(4), 491-501. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2206.2009.00633.x/abstract>.

- Mikton, Christopher y Alexander Butchart (2009). Child maltreatment prevention: a systematic review of reviews. *Bulletin of World Health Organization*, 87, 353-361. Recuperado de <http://www.who.int/bulletin/volumes/87/5/08-057075.pdf>.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) (2007). *¿Qué son los Centros Emergencia Mujer? Situación actual y perspectivas dentro del proceso de descentralización*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. Recuperado de [http://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/Centros\\_Emergencia\\_Mujer\\_MIMDES1.pdf](http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/Centros_Emergencia_Mujer_MIMDES1.pdf).
- Mora, César (2013). *Madres e hijas maltratadas: la transmisión intergeneracional de la violencia doméstica en el Perú*. Avances de Investigación, 9. Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/download/pubs/avances/AI9.pdf>.
- Morales, Álvaro y Prakarsh Singh (2015). The effects of child physical maltreatment on nutritional outcomes: evidence from Peru. *Journal of Development Studies*, 51(7), 826-850. Recuperado de [http://www.researchgate.net/profile/Prakarsh\\_Singh/publication/271827065\\_The\\_Effects\\_of\\_Child\\_Physical\\_Maltreatment\\_on\\_Nutritional\\_Outcomes\\_Evidence\\_from\\_Peru/links/54f8648a0cf28d6deca27571.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Prakarsh_Singh/publication/271827065_The_Effects_of_Child_Physical_Maltreatment_on_Nutritional_Outcomes_Evidence_from_Peru/links/54f8648a0cf28d6deca27571.pdf).
- Nanni, Valentina; Rudolf Uher y Andrea Danese (2012). Childhood maltreatment predicts unfavorable course of illness and treatment outcome in depression: a meta-analysis. *The American Journal of Psychiatry*, 169(2), 141-151. Recuperado de [http://ajp.psychiatryonline.org/doi/full/10.1176/appi.ajp.2011.11020335#\\_i5](http://ajp.psychiatryonline.org/doi/full/10.1176/appi.ajp.2011.11020335#_i5).
- Norman, Rosana E.; Munkhtsetseg Byambaa, Rumma De, Alexander Butchart, James Scott y Theo Vos (2012). The long-term health consequences of child physical abuse, emotional abuse, and neglect: a systematic review and meta-analysis. *Plos Medicine*, 9(11), 1-31. Recuperado de <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001349>.



- Olds, David L.; John Eckenrode, Charles R. Henderson, Harriet Kitzman, Jane Powers, Robert Cole, Kimberly Sidora, Pamela Morris, Lisa M. Pettitt y Dennis Luckey (1997). Long-term effects of home visitation on maternal life course and child abuse and neglect: fifteen-year follow-up of a randomized trial. *Journal of the American Medical Association*, 278(8), 637-643. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9272895>.
- Olds David L.; Charles R. Henderson, Robert Chamberlin y Robert Tatelbaum (1986). Preventing child abuse and neglect: a randomized trial of nurse home visitation. *Pediatrics*, 78(1), 65-78. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/2425334>.
- Olds, David L.; Charles R. Henderson, Harriet J. Kitzman, John J. Eckenrode, Robert E. Cole y Robert C. Tatelbaum (1999). Prenatal and infancy home visitation by nurses: recent findings. *The Future of Children*, 9(1), 44-65. Recuperado de [http://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/docs/09\\_01\\_02.pdf](http://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/docs/09_01_02.pdf).
- Oliveros, Miguel y Armando Barrientos (2007). Incidencia y factores de riesgo de la intimidación (*bullying*) en un colegio particular de Lima-Perú, 2007. *Revista Peruana de Pediatría*, 60(3), 150-155. Recuperado de <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/rpp/v60n3/pdf/a03v60n3.pdf>.
- Oliveros, Miguel; Luzmila Figueroa, Guido Mayorga, Bernardo Cano, Yolanda Quispe y Armando Barrientos (2008). Violencia escolar (*bullying*) en colegios estatales de primaria en el Perú. *Revista Peruana de Pediatría*, 61(4), 215-220. Recuperado de [http://www.observatorioperu.com/bullying%20peru/Violencia%20escolar%20\(bullying\)%20en%20colegios%20estatales%20de.pdf](http://www.observatorioperu.com/bullying%20peru/Violencia%20escolar%20(bullying)%20en%20colegios%20estatales%20de.pdf).
- Oré Luján, Beatriz y Francisco Díez Canseco (2011). *Narrativas acerca del cuidado y la violencia hacia los niños y niñas en el hogar: estudio en cuatro comunidades del Perú*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Organización Mundial de la Salud (2016). *Maltrato infantil*. Nota descriptiva, 150. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs150/es/>.

- Palacios, José y Patricia Andrade (2007). Desempeño académico y conductas de riesgo en adolescentes. *Revista de Educación y Desarrollo*, 7, 5-16. Recuperado de [http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu\\_desarrollo/antteriores/7/007\\_Palacios.pdf](http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/antteriores/7/007_Palacios.pdf).
- Paolucci, Elizabeth O.; Mark L. Genuis y Claudio Violato (2001). A meta-analysis of the published research on the effects of child sexual abuse. *Journal of Psychology*, 135(1), 17-36. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11235837>.
- Pears, Katherine C.; Hyoun K. Kim y Philip A. Fisher (2008). Psychosocial and cognitive functioning of children with specific profiles of maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 32(10), 958-971. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2586616/>.
- Pelton, Larey H. (2015). The continuing role of material factors in child maltreatment and placement. *Child Abuse & Neglect*, 41, 30-39.
- Pelton, Leroy H. (1994). The role of material factors in child abuse and neglect. En Gary B. Melton y Frank D. Barry (Eds.). *Protecting children from abuse and neglect: foundations for a new national strategy* (pp. 131-181). New York, NY: Guilford Press.
- Pillemer, Karl y J. Jill Suitor (1992). Violence and violent feelings: what causes them among family caregivers? *The Journal of Gerontology*, 47(4), S165-S172. Recuperado de <http://geronj.oxfordjournals.org/content/47/4/S165.short>.
- Pinheiro, Paulo (2006). *World Report on Violence Against Children*. United Nations Secretary-General's Study on Violence Against Children. Recuperado de <http://www.unicef.org/violencestudy/reports.html>.
- Pollak, Robert (2002). *An intergenerational model of domestic violence*. Working Paper, 9099. National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w9099.pdf>.
- Reiss, Albert J. y Jeffrey A. Roth (Eds.). (1993). *Understanding and preventing violence*. Washington, DC: National Academies Press. Recuperado de <http://www.ebrary.com>.

- Ribero, Rocío y Fabio Sánchez (2004). *Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia*. Documento CEDE, 44. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/files/153/6325258.pdf>.
- Richardson, Andrea S.; W. H. Dietz y Penny Gordon-Larsen (2014). The association between childhood sexual and physical abuse with incident adult severe obesity across 13 years of the National Longitudinal Study of Adolescent Health. *Pediatric Obesity*, 9(5), 351-361. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2047-6310.2013.00196.x/abstract>.
- Ricketts, Heather y Patricia Anderson (2008). The impact of poverty and stress on the interaction of Jamaican caregivers with young children. *International Journal of Early Years Education*, 16(1), 61-74. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09669760801892276?redirect=1>.
- Ricketts, Heather y Camille Daley (2009). Parental stress and its implications in Jamaica [Family stress: Safeguarding young children's care environment]. *Early Childhood Matters*, 112, 42-46. Recuperado de <http://www.bernardvanleer.org>.
- Rodríguez, Christina M. y Dougal Sutherland (1999). Predictors of parents' physical disciplinary practices. *Child Abuse & Neglect*, 23(7), 651-657. Recuperado de [http://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/C\\_Rodriguez\\_Predictors\\_1999.pdf](http://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/C_Rodriguez_Predictors_1999.pdf).
- Rojas, Vanessa (2011). «Prefiero que me peguen con palo... las notas son sagradas»: percepciones sobre disciplina y autoridad en una secundaria pública del Perú. Documento de Trabajo, 70. Lima: Niños del Milenio, Young Lives.
- Runyan, Desmond; Corrine Wattam, Robin Ikeda, Fatma Hassan y Laurie Ramiro (2002). Child abuse and neglect by parents and other caregivers. En *World Report on Violence and Health* (pp. 57-86). Geneva: WHO. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf).

- Saldarriaga, Víctor (2012). Las políticas públicas de protección infantil: una mirada a las DEMUNA. *Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia*, 4, 1-18.
- Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de [http://www.unicef.org/lac/Estudio\\_violencia\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Estudio_violencia(1).pdf).
- Sedlak, Andrea J.; Jane Mettenburg, Monica Basena, Ian Peta, Karla McPherson, Angela Greene y Spencer Li (2010). *Fourth National Incidence Study of Child Abuse and Neglect (NIS-4)*. Washington, DC: US Department of Health and Human Services. Recuperado de <http://cap.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/07/sedlaknis.pdf>.
- Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) (2014). *Informe de gestión 2014*. Recuperado de <http://www.inau.gub.uy/index.php/component/k2/item/1944-sipiav>.
- Skowron, Elizabeth y Dawn H. Reinemann (2005). Effectiveness of psychological interventions for child maltreatment: A meta-analysis. *Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training*, 42(1), 52-71. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/232495365\\_Effectiveness\\_of\\_Psychological\\_Interventions\\_for\\_Child\\_Maltreatment\\_A\\_Meta-Analysis](https://www.researchgate.net/publication/232495365_Effectiveness_of_Psychological_Interventions_for_Child_Maltreatment_A_Meta-Analysis).
- Slade, Eric P. y Lawrence S. Wissow (2007). The influence of childhood maltreatment on adolescents' academic performance. *Economics of Education Review*, 26(5), 604-614. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2083567/>.
- Slutkin, Gary (2013). Violence is a contagious disease. En *Contagion of violence: workshop summary* (pp. 94-111) Washington, DC: National Academies Press. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK207245/>.

- Socolar, Rebecca R. S. y Ruth E. K. Stein (1995). Spanking infants and toddlers: maternal belief and practice. *Pediatrics*, 95(1), 105-111. Recuperado de <http://pediatrics.aappublications.org/content/95/1/105>.
- Steinmetz, Suzanne K. (2005). Elder abuse is caused by the perception of stress associated with providing care. En Donileen R. Loseke, Richard J. Gelles y Mary M. Cavanaugh (Eds). *Current controversies on family violence* (pp. 191-205). Second edition. California: Sage Publications.
- Stith, Sandra M.; Ting Liu, L. Christopher Davies, Esther L. Boykin, Meagan C. Alder, Jennifer M. Harris, Anurang Som, Mary McPherson y J. Dees (2009). *Risk factors in child maltreatment: a meta-analytic review of the literature*. Recuperado de <http://core.ac.uk/download/pdf/10652734.pdf>.
- Tajima, Emiko A. (2000). The relative importance of wife abuse as a risk factor for violence against children. *Child Abuse & Neglect*, 24(11), 1383-1398. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11128172>.
- Taylor, Catherine A.; Neil B. Guterman, Shawna J. Lee y Paul J. Rathouz (2009). Intimate partner violence, maternal stress, nativity, and risk for maternal maltreatment of young children. *American Journal of Public Health*, 99(1), 175-183. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2636621/>.
- Taylor, Catherine A.; Lauren Hamvas, Janet Rice, Demise L. Newman y William DeJong (2011). Perceived social norms, expectations, and attitudes toward corporal punishment among an urban community sample of parents. *Journal of Urban Health*, 88(2), 254-269. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/William\\_Dejong/publication/49850718\\_Perceived\\_social\\_norms\\_expectations\\_and\\_attitudes\\_toward\\_corporal\\_punishment\\_among\\_an\\_urban\\_community\\_sample\\_of\\_parents/links/53dfaf8d0cf27a7b8306a489.pdf](https://www.researchgate.net/profile/William_Dejong/publication/49850718_Perceived_social_norms_expectations_and_attitudes_toward_corporal_punishment_among_an_urban_community_sample_of_parents/links/53dfaf8d0cf27a7b8306a489.pdf).
- Timmer, Susan G.; Anthony J. Urquiza, Nancy M. Zebell y Jean M. McGrath (2005). Parent-child interaction therapy: application to

- maltreating parent-child dyads. *Child Abuse & Neglect*, 29(7), 825-842. Recuperado de <http://pcit.ucdavis.edu/wp-content/uploads/2012/08/TimmerUrquizaZebellMcGrath20051.pdf>.
- UNICEF (2014). *Hidden in plain sight: a statistical analysis of violence against children*. New York: UNICEF. Recuperado de [http://files.unicef.org/publications/files/Hidden\\_in\\_plain\\_sight\\_statistical\\_analysis\\_EN\\_3\\_Sept\\_2014.pdf](http://files.unicef.org/publications/files/Hidden_in_plain_sight_statistical_analysis_EN_3_Sept_2014.pdf).
- UNICEF Perú (s/f). *Violencia y maltrato infantil*. Recuperado de [http://www.unicef.org/peru/spanish/protection\\_3226.htm](http://www.unicef.org/peru/spanish/protection_3226.htm).
- Van Tilburg, Miranda A.; Desmond K. Runyan, Adam J. Zolotor, J. Christopher Graham, Howard Dubowitz, Alan J. Litrownik, Emalee Flaherty, Denesh K. Chitkara y William E. Whitehead (2010). Unexplained gastrointestinal symptoms after abuse in a prospective study of children at risk for abuse and neglect. *The Annals of Family Medicine*, 8(2), 134-140. Recuperado de <http://www.annfammed.org/content/8/2/134.full.pdf+html>.
- Vittrup, Brigitte; George W. Holden y Jeanell Buck (2006). Attitudes predict the use of physical punishment: a prospective study of the emergence of disciplinary practices. *Pediatrics*, 117(6), 2055-2064. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/George\\_Holden2/publication/7041818\\_Attitudes\\_predict\\_the\\_use\\_of\\_physical\\_punishment\\_a\\_prospective\\_study\\_of\\_the\\_emergence\\_of\\_disciplinary\\_practices/links/0deec52cae81484207000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/George_Holden2/publication/7041818_Attitudes_predict_the_use_of_physical_punishment_a_prospective_study_of_the_emergence_of_disciplinary_practices/links/0deec52cae81484207000000.pdf).
- Vranceanu, Ana Maria; Stevan E. Hobfoll y Robert J. Johnson (2007). Child multi-type maltreatment and associated depression and PTSD symptoms: the role of social support and stress. *Child Abuse & Neglect*, 31(1), 71-84. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1839899/>.
- Wachs, Theodore (2009). The nature and consequences of stress on families living in low-income countries. [Family stress: Safeguarding young

- children's care environment]. *Early Childhood Matters*, 112, 3-10. Recuperado de <http://www.bernardvanleer.org/>.
- Wan, Yuhui; Jing Chen, Ying Sun y Fangbiao Tao (2015). Impact of childhood abuse on the risk of non-suicidal self-injury in mainland chinese adolescents. *Plos One*, 10(6), 1-15. Recuperado de <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0131239>.
- Wang, Meifang y Xiaopei Xing (2014). Intergenerational transmission of parental corporal punishment in China: the moderating role of spouse's corporal punishment. *Journal of Family Violence*, 29(2), 119-128. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007/s10896-013-9574-1#page-1>.
- Whipple, Ellen E. y Carolyn Webster-Stratton (1991). The role of parental stress in physically abusive families. *Child Abuse & Neglect*, 15(3), 279-291. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Ellen\\_Whipple/publication/21111993\\_The\\_role\\_of\\_parental\\_stress\\_in\\_physically\\_abusive\\_families/links/0912f51431e15a7df6000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ellen_Whipple/publication/21111993_The_role_of_parental_stress_in_physically_abusive_families/links/0912f51431e15a7df6000000.pdf).
- Widom, Cathy (1989). The cycle of violence. *Science*, 244(4901), 160-166
- Williams, D. J. y P. D. Donnelly (2014). Is violence a disease? Situating violence prevention in public health policy and practice. *Public Health*, 128(11), 960-967. Recuperado de [https://www.rsph.org.uk/filemanager/root/site\\_assets/membership/members\\_area/student\\_membership\\_page/situating\\_violence\\_prevention\\_in\\_public\\_health\\_policy.pdf](https://www.rsph.org.uk/filemanager/root/site_assets/membership/members_area/student_membership_page/situating_violence_prevention_in_public_health_policy.pdf).
- Wolfe, David; Claire Crooks, Vivien Lee, Alexandra McIntyre-Smith y Peter Jaffe (2003). The effect of children's exposure to domestic violence: a meta-analysis and critique. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 6(3), 171-187. Recuperado de [https://www.homeworkmarket.com/sites/default/files/wolfe\\_crooks\\_lee\\_2.pdf](https://www.homeworkmarket.com/sites/default/files/wolfe_crooks_lee_2.pdf).
- Wolfe, David A.; Betty Edwards, Ian Manion y Catherine Koverola (1988). Early intervention for parents at risk of child abuse and neglect. *Journal*

*of Consulting and Clinical Psychology*, 56(1), 40–47. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/3346447>.

World Health Assembly (2014). *Strengthening the role of the health system in addressing violence, in particular against women and girls, and against children*. Resolution WHA67.15. Recuperado de [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA67/A67\\_R15-en.pdf?ua=1](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_R15-en.pdf?ua=1).

World Health Organization (2014). *Global status report on violence prevention 2014*. Luxembourg: WHO. Recuperado de [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/status\\_report/2014/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/).

World Health Organization (2013). How can violence against children be prevented? *Online Q&A*. Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/44/en/>.

Youssef, Randa Mahmoud; Medhat Salah-El-Din Attia y Mohamed I. Kamel (1998). Children experiencing violence I: parental use of corporal punishment. *Child Abuse & Neglect*, 22(10), 959-973. Recuperado de [http://www.researchgate.net/profile/Randa\\_Youssef/publication/13492142\\_Children\\_experiencing\\_violence.\\_I\\_Parental\\_use\\_of\\_corporal\\_punishment/links/5412fe020cf2788c4b358bb1.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Randa_Youssef/publication/13492142_Children_experiencing_violence._I_Parental_use_of_corporal_punishment/links/5412fe020cf2788c4b358bb1.pdf).





## CAPÍTULO 8

# LA CARRERA DOCENTE EN EL PERÚ

*Juan José Díaz y Hugo Ñopo<sup>1</sup>*

### Resumen

En este capítulo analizamos los avances recientes y retos pendientes en la carrera de los docentes en el Perú. Exploramos las condiciones de los estudiantes de docencia, de la formación inicial, del acceso a plazas y empleos, así como las condiciones laborales de los docentes. Para ello, revisamos tanto la literatura nacional como parte de la literatura latinoamericana, y revisamos datos de encuestas nacionales.

La profesión docente es mayoritariamente femenina y pública, tiene una incidencia alta de trabajo a tiempo parcial, ha experimentado poco recambio generacional durante las últimas décadas, y presenta salarios seriamente rezagados frente a los de otros profesionales y técnicos en el país. Existen ligeras diferencias entre los docentes del segmento público y los del privado, pues los segundos son, en promedio, más jóvenes, pero sus salarios son más bajos.

Los docentes constituyen un elemento fundamental de la calidad educativa. Para mejorarla, es necesario atraer la excelencia a la docencia, mejorando la formación inicial y en servicio, así como las condiciones en las que se desarrolla la vida profesional del docente. Por ello, el capítulo cierra con una propuesta para mejorar, gradualmente y en el marco de la carrera pública magisterial, el salario del docente, un factor clave de sus condiciones laborales.

---

<sup>1</sup> Juan José Díaz y Hugo Ñopo son investigadores principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Ñopo participó en la elaboración de este documento mientras se desempeñaba como economista líder de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los autores reconocen el valioso apoyo de Ivan Bornacelly en el desarrollo de esta investigación. También agradecen los comentarios y sugerencias de Hugo Díaz y Jaime Saavedra.

## Introducción

En las últimas décadas, en el Perú se ha producido un progreso notable en la cobertura educativa, especialmente en el nivel primario, que actualmente es casi universal. Se ha generado un nuevo orden de preocupaciones para la política educativa. Más allá de garantizar que existan escuelas para todos los estudiantes, se ha hecho palpable la necesidad de asegurar el buen aprendizaje. Por eso, en la literatura internacional se afianza un consenso acerca del papel central del docente en los sistemas educativos.

Se ha documentado, en esta línea, que, en tan solo un año, un buen docente puede ser capaz de mejorar los desempeños de sus estudiantes no solamente en matemáticas y lenguaje, sino también en el funcionamiento ejecutivo, esto es, en la habilidad de los niños para regular sus pensamientos, acciones y emociones conducentes a un buen proceso de aprendizaje (Araujo y otros 2014). En el largo plazo, un buen docente puede ser capaz de mejorar varios indicadores del bienestar de sus estudiantes, comenzando por una menor incidencia de embarazos no deseados, un mayor acceso a la universidad, la elección de carreras de largo aliento, mejores salarios, vivienda en mejores vecindarios y más ahorro para la jubilación (Chetty y otros 2014). Encontrar las herramientas óptimas para atraer, seleccionar, formar, acompañar y promover a los buenos docentes ha adquirido especial importancia (Bruns y Luque 2014).

### 1. Estudios previos en el Perú y la región

Hacia fines de la década de 1990, según un estudio comparativo de siete países de América Latina realizado por el BID (Navarro 2002),<sup>2</sup> los docentes en ejercicio eran mayoritariamente mujeres, sus edades fluctuaban entre los 35 y 40 años, y cambiaban de escuela cada tres a cinco años en promedio. Alrededor de un tercio de los docentes tenía un segundo

---

2 Se incluyen los casos de la Argentina, Chile, Guatemala, el Perú, República Dominicana, el Uruguay y Venezuela.

trabajo, principalmente en otra escuela. La mayoría contaba con estudios de Educación y había recibido alguna capacitación en los últimos dos años. Por lo general, pertenecían a la clase media o media baja de sus respectivos países.

A partir del estudio comparativo de los casos analizados, Navarro logra un diagnóstico común —aunque con ciertos matices— acerca de los docentes en los diferentes países considerados en el estudio. Se constata que la baja calidad de la enseñanza en la región se agrava porque los estudiantes con mayores desventajas —entre ellos los de zonas rurales y de lengua originaria— son los más afectados. Dicho estudio coloca al docente en el centro de las mejoras de la calidad de la educación, pues es el factor fundamental que articula al resto de elementos que afectan la enseñanza y el aprendizaje.

El diagnóstico encuentra que los docentes reciben una deficiente formación inicial y que, en el ejercicio de la profesión, carecen de apoyo pedagógico y supervisión adecuada. Al mismo tiempo, el ambiente de trabajo en el que se desempeñan es predominantemente insatisfactorio, y los programas o iniciativas de formación en servicio distan de ofrecer soluciones concretas a las limitaciones para la enseñanza. Además, la profesión docente no atrae a los estudiantes más talentosos que egresan de la secundaria, lo que genera mayores limitaciones para el futuro. Por otra parte, los sistemas de promoción, reconocimiento y evaluación son extremadamente rígidos, y pueden llegar a ser inoperantes, lo que conduce a que no se generen incentivos ni para los maestros que ya están en la carrera ni para los que podrían asimilarse a ella. A finales de la década de 1990, se identifican, asimismo, algunos temas críticos descuidados en los países de América Latina, como la certificación, el reclutamiento, el desarrollo profesional, la supervisión y la evaluación docente (Navarro 2002).

El nuevo siglo trae cambios en las políticas educativas de los países de América Latina, que giran hacia la centralidad del docente en el proceso educativo. Una muestra es el reciente estudio comparativo a partir de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) (Rivas 2015),<sup>3</sup> en el que se sugiere que estos cambios

3 El estudio comparativo de Rivera incluye los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y el Uruguay.

son, en parte, el resultado de la evidencia generada a partir de estas pruebas, que han posibilitado el análisis de sistemas educativos completos. Son varios los estudios que muestran claramente que la selección, la formación y la carrera profesional de los docentes constituyen el eje principal de mejora de los aprendizajes.

El paso hacia políticas centradas en los docentes dejó en el camino otros temas que tuvieron mayor énfasis en la década de 1990, tales como las políticas de municipalización o de gestión privada de las escuelas (Rivas 2015). La evidencia generada por estudios que utilizan pruebas estandarizadas de rendimiento de estudiantes en varios países de la región muestra que, en promedio, las escuelas de gestión pública y privada obtienen resultados similares. Así, por ejemplo, el estudio de Duarte, Bos y Moreno (2010) mostró que la ventaja a favor de las escuelas privadas o municipales respecto a las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas para estudiantes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) desaparece una vez que se considera el estatus socioeconómico.<sup>4</sup>

En el caso particular del Perú, a mediados de la década del 2000 se inició un proceso de cambio de normativas y de políticas educativas que coloca al docente como uno de los pilares de la calidad de la educación. En el 2007 se sancionó la Ley de Carrera Pública Magisterial, que luego, en el 2012, se revisó y mejoró con la Ley de Reforma Magisterial. Aunque perfectible, esta legislación promueve el desarrollo profesional de los docentes, estableciendo criterios de selección y promoción en la carrera pública basados en el desempeño y la evaluación permanente. Se transita de un sistema en el que el tiempo de servicio era el factor principal que determinaba el progreso en la carrera hacia otro en el cual el mérito y el desempeño constituyen el eje fundamental.

---

4 En el Perú, este tema merece mayor investigación. La comparación entre el rendimiento de los escolares de segundo grado de instituciones educativas estatales y no estatales en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) favorece a las no estatales. Sin embargo, es probable que estas diferencias se originen en el nivel socioeconómico de los estudiantes y de las escuelas. Así, por ejemplo, al comparar los puntajes según distritos de Lima Metropolitana se encuentra que, en aquellos de mayor nivel socioeconómico, los estudiantes de escuelas no estatales obtienen mayores puntajes que los de las estatales, pero para los distritos ubicados en el otro extremo las diferencias se reducen o los puntajes son mayores en escuelas estatales. Al mismo tiempo, Lavado y otros (2014) muestran evidencia robusta de mejores rendimientos en las escuelas Fe y Alegría frente a otras escuelas.

Adicionalmente, durante los últimos años se están implementando acciones de política en tres pilares complementarios al de la revalorización del maestro: la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la mejora en la gestión educativa —que involucra al Ministerio de Educación (MINEDU), a las instancias subnacionales y principalmente a las escuelas—, y la recuperación y mejora de la infraestructura educativa.

En las siguientes páginas se presenta una revisión de los estudios y las medidas de política educativas que permiten mostrar el derrotero de la profesión docente durante las últimas dos décadas. La selección de temas es ad hoc y en ningún caso exhaustiva.

### ***Formación inicial***

Hasta el 2005, la mayor parte de los docentes se formaba en los institutos pedagógicos. Pero durante los últimos 10 años, la situación cambió de manera dramática. Así, por ejemplo, cifras para 1997 reportadas por Díaz y Saavedra (2000) muestran que mientras la matrícula en formación docente en los institutos pedagógicos ascendía a 104 620 estudiantes, en las universidades era de 43 441 estudiantes.

Se resaltan tres tendencias. Primero, con la sanción del D. L. 882 de 1996 —que permitió la participación privada con fines de lucro en la provisión de servicios de educación—, se aceleró la expansión tanto del número de institutos superiores pedagógicos (ISP) privados como de la matrícula en estos, al tiempo que se reducía la matrícula en los institutos públicos. Hacia el 2005, la mayor parte de la matrícula en los ISP —alrededor del 53%— era privada (Díaz 2008). Segundo, a partir del 2002, la matrícula total, pública y privada, empieza a decrecer luego de 20 años de expansión (Díaz 2008). Tercero, al tiempo que la matrícula en los ISP decrecía, se incrementaba la de las facultades de Educación de las universidades. Actualmente, la mayoría de los docentes se forman en universidades.

Durante el segundo gobierno de García se implementaron varias acciones vinculadas a la formación inicial del docente. Ante la caótica situación

de la calidad de la formación inicial en los ISP, en el 2007 el MINEDU estableció un examen de admisión único a nivel nacional y una nota mínima de ingreso equivalente a 14 puntos en las pruebas de selección. Sin embargo, no se implementó ninguna medida similar para las universidades que ofrecían la carrera de Educación. La consecuencia directa fue la caída del número de ingresantes a los ISP (Díaz 2008, Ugarte y Martínez 2011). A su vez, se suspendió la creación de nuevas facultades, escuelas, filiales o programas que brindaran el título profesional o grado académico en Educación (Uccelli 2008, Cuenca 2012). De este modo, se reforzó la tendencia de reducción de la matrícula en los ISP y su incremento en las universidades.

La apuesta por mejorar la calidad mediante la acreditación y certificación emprendida a partir del 2006 apuntaba en la dirección correcta. Lamentablemente, fueron escasos los avances logrados por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria (CONEACES) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) —ambos organismos integrantes del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)— para garantizar estándares de calidad en la formación en los institutos superiores y en las universidades (Consejo Nacional de Educación 2012). Hasta el 2015, fueron pocos los institutos y facultades de Educación acreditados, y no hay evidencias sistemáticas acerca de si esto trajo consigo mejoras en la formación de los docentes. Por el contrario, la situación en algunas universidades sería poco alentadora con una oferta formativa que funciona en condiciones precarias, en particular debido a la proliferación de las sedes y filiales universitarias (Depaz 2006).

La evidencia disponible acerca de la enseñanza en las instituciones de formación docente sugiere que, aunque se han producido mejoras, aún queda mucho por avanzar. Hacia mediados de la década de 1990, Arregui, Hunt y Díaz (1996) encontraron que la selectividad de los estudiantes de docencia en los institutos y universidades era bastante laxa; las menos selectivas, en comparación con las universidades, eran las instituciones privadas, las de creación más reciente y los institutos. Aunque el estudio no analiza los

resultados de la formación, es de suponer que la escasa selectividad influye de manera perjudicial. Las encuestas y observaciones de aula que se aplicaron mostraron que los formadores de docentes contaban con escaso material que transmitir a sus estudiantes, presentaban dificultades para comunicar los conceptos, la mayoría carecía de un programa de clases bien estructurado o que guardara una secuencia lógica, y cuando perdían horas de clase, estas casi nunca se recuperaban. Más que el currículo de formación magisterial, lo defectuoso en la formación inicial docente era la manera en que este se aplicaba.

Por su parte Oliart (1996), a partir de un estudio en dos instituciones de formación docente, encontró también deficiencias y limitaciones en la formación. Halló, asimismo, que el clima institucional se caracterizaba por una relación autoritaria de los formadores hacia sus alumnos. Esta misma estructura se reproducía más tarde en las escuelas.

Más recientemente, el estudio cualitativo de observaciones de aula en cinco institutos realizado por Ames y Uccelli (2008) encuentra algunos elementos que merecen resaltarse. Una formación que puede describirse como escolarizada, muy similar a la que se observa en una escuela de educación básica, con demasiado énfasis en las formas antes que en los conocimientos. A diferencia de lo hallado en los estudios de Oliart y de Arregui, Hunt y Díaz, Ames y Uccelli encuentran un buen uso de los tiempos, sin pérdidas de clases, lo que permite alcanzar los contenidos establecidos. Sin embargo, y aunque las clases tienen una estructura y organización adecuadas, observan que los contenidos de los cursos son muy básicos, con una gran variedad de temas que son abordados de manera superficial y ausencia de incentivos para profundizarlos. El material académico utilizado proviene casi exclusivamente de separatas sin mayores referencias bibliográficas y, en muchos casos, presenta contenidos resumidos de otras publicaciones o reproducciones textuales aparentemente copiadas de las fuentes, pero que no guardan coherencia de conjunto en la separata; además, algunos textos presentan contenidos equivocados. Otro aspecto relevante es que a los futuros maestros se los prepara para la docencia en zonas urbanas, en escuelas



polidocentes, sin tomar en consideración que muchos de ellos ejercerán la docencia en zonas rurales, en escuelas unidocentes o multigrado.

El documento *Balance y recomendaciones 2014*, del CNE, señala que, aunque se ha avanzado en controlar la situación en los ISP estatales que se rigen por la normativa del MINEDU, aún queda como tarea lograr avances en la calidad de la formación ofrecida en los ISP privados y en las facultades de Educación de las universidades. En estas últimas, una dificultad adicional es la mal entendida autonomía universitaria, que impide al MINEDU cumplir con las funciones normativas y reguladoras, como sí ocurre en el caso de los ISP. Así, no se cuenta, por ejemplo, con mediciones de los aprendizajes de los estudiantes de Pedagogía de los ISP privados ni de las facultades de Educación, lo que permitiría guiar las áreas en las que se requiere prestar mayor atención. Esto es algo con lo que países vecinos sí cuentan —ver el caso de Colombia en Balcázar y Ñopo (2016)—. Un avance en tal sentido es la Prueba Nacional de Egreso aplicada a estudiantes de los ISP desde el 2013 por el MINEDU. Esta evaluación genera información de retroalimentación relevante para mejorar las estrategias de formación docente. El reto pendiente es asegurar que esta evaluación efectivamente cubra al universo de ISP y facultades de Educación.

Por otro lado, el documento del CNE recomienda avanzar en la calificación de los formadores de docentes. En particular, resalta la necesidad de mejorar su calidad e identifica dos limitaciones que deben atenderse. La primera es que, a diferencia de los docentes de educación básica, los formadores de docentes no cuentan con una carrera que promueva su desarrollo profesional y garantice una remuneración adecuada. La segunda es que los formadores no tienen prioridad en las acciones de actualización y perfeccionamiento.

En el Gobierno de Humala, y en parte como respuesta a las limitaciones del SINEACE para avanzar en la mejora de la calidad mediante la acreditación, se emprendió la reforma de la legislación que rige a las universidades, se instauró la Superintendencia Nacional de Universidades —en reemplazo de la Asamblea Nacional de Rectores—, y está en curso la reforma de la

legislación que regirá a los institutos de educación superior no universitaria.<sup>5</sup> Los efectos de estos cambios, que afectan la calidad de la formación inicial, deberán analizarse durante los años siguientes.

### *Satisfacción con la carrera docente e incentivos*

A partir de la exploración de datos del 2009 para docentes de sexto grado de primaria recogidos en el estudio SERCE en una muestra de países de Latinoamérica y el Caribe (LAC), Murillo y Román (2012) encontraron que los docentes peruanos mostraban los menores niveles de satisfacción profesional frente a sus pares de la región. Asimismo, eran los que, en mayor proporción, querían cambiar de escuela, y los que dedicaban la menor parte de su tiempo a actividades como planificar y preparar sus clases, corregir evaluaciones de sus estudiantes o reunirse con sus colegas.

Entre los países que participaron en el SERCE, se recogió información sobre la satisfacción en 15 aspectos relacionados con el trabajo de los docentes.<sup>6</sup> En todos ellos, los docentes peruanos muestran menor satisfacción que el promedio de los otros países. En particular, los menores niveles de satisfacción se asocian al apoyo de las autoridades educativas, del director y de sus colegas a su labor como docentes; también destacan, entre los aspectos con menor nivel de satisfacción, el reconocimiento por su trabajo, el vínculo con la comunidad, la libertad para realizar su trabajo y la relación con los otros docentes en las instituciones educativas en las que trabajan. Si bien el nivel de satisfacción con el salario también fue menor entre los docentes peruanos, este factor no figura entre los 10 con mayor nivel de

5 Los institutos de educación superior no universitaria pueden ser de tres tipos: instituto superior tecnológico (IST), instituto superior pedagógico (ISP) y escuelas de formación artística.

6 Los aspectos sobre los que se recogió información en SERCE son los siguientes: el salario; la posibilidad de desarrollo profesional; la relación con sus colegas docentes, estudiantes, padres de familia y la comunidad; el apoyo recibido en temas pedagógicos tanto por parte de la dirección del centro educativo como de las autoridades educativas; la libertad para realizar su trabajo; el apoyo de sus colegas; el respeto mostrado por los estudiantes en el aula; el reconocimiento del director por su trabajo; las oportunidades de trabajo en equipo con sus colegas; y su trabajo dentro del aula.

discrepancia respecto a otros países. Por otro lado, se encuentra que el 49% de los docentes peruanos cambiaría de escuela si pudiese hacerlo, frente al 22% en el promedio de países del estudio. La situación es bastante más crítica en las zonas rurales, donde el 71% de los docentes peruanos quisieran cambiar de escuela, frente al 32% para el promedio de países en el estudio.

Falus y Goldberg (2011) aportan evidencia complementaria que explica los mayores niveles de insatisfacción en el Perú y el porqué tantos docentes cambiarían de escuela si pudiesen hacerlo. Con los datos de SERCE para el 2009, encuentran que una gran proporción de docentes en el Perú residen en una localidad distinta de aquella en la que se ubica la escuela donde trabajan. Para el total de docentes, los datos muestran que, en el Perú, el 57% de los docentes residen en una localidad distinta de donde enseñan, mientras que para los docentes de escuelas rurales la cifra aumenta al 74%. Aunque estos porcentajes son más altos que los que se encuentra para el promedio de los países de América Latina y el Caribe, son similares que los de Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, en donde la disconformidad no es tan elevada y menos docentes cambiarían de escuela.

Probablemente, una explicación más apropiada radique en las condiciones familiares y de las localidades en las que trabajan los docentes. Utilizando información de una encuesta administrada a nivel nacional en el 2000, Alcázar y Pollarolo (2001) encontraron que el factor más relevante para la disconformidad de los docentes es estar lejos de sus familiares, lo que está relacionado con las condiciones de los servicios públicos de la localidad donde trabajan y con la lejanía con respecto a la capital provincial. La principal razón por la cual las familias no residían en las localidades en las que los docentes enseñaban era que estos lugares no ofrecían las oportunidades ni las comodidades a las que los profesores aspiraban para sus familiares. Aunque los datos del estudio se recogieron con nueve años de anterioridad respecto a los de SERCE, es probable que estos factores continúen siendo relevantes.

No se han encontrado estudios más recientes sobre estos temas que permitan explorar la relación entre conformidad/disconformidad de los docentes con el ejercicio de su profesión y los factores que mejor la explican.

Es un área que requiere mayor investigación que ayude a identificar los incentivos a los que responden los docentes —más allá de la estabilidad laboral y la remuneración— y que pueden generar cambios para mejorar la calidad de la enseñanza. Es importante también que la nueva evidencia que se genere vaya más allá del análisis de lo que los docentes dicen querer o preferir. El análisis que utilice datos administrativos o experimentales puede aportar mayores luces.

### *El acceso a la carrera pública*

Durante la década de 1990 y hasta mediados de la del 2000 se accedía a la carrera pública mediante concursos convocados por el MINEDU, que eran gestionados por comités descentralizados en las direcciones regionales de educación (DRE) o las unidades de gestión educativa local (UGEL).

Al margen de la normativa general, los procesos de contratación de docentes durante la mayor parte de la década de 1990 se manejaron centralizadamente, con la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), debido a las severas restricciones fiscales que enfrentaba el país. En la práctica, el ingreso a la carrera pública estuvo cerrado durante esa década para contener el nivel de gasto corriente del Estado (Alcázar y Pollarolo 2001). Esto, a su vez, estuvo asociado a continuos cambios de los dispositivos legales para la contratación de docentes temporales, lo que introdujo discrecionalidad y falta de transparencia (Alcázar y Pollarolo 2001, Díaz y Saavedra 2000).

A partir de la sanción de la Ley de Carrera Pública Magisterial y de la Reforma Magisterial, el acceso a la carrera se produce mediante concursos públicos gestionados por el MINEDU, el más reciente de los cuales se realizó en el 2015 (RM 271-2015-MINEDU). Los concursos tienen dos etapas. En la primera, de ámbito nacional y carácter clasificatorio, los postulantes rinden una Prueba Única Nacional estandarizada que evalúa áreas de razonamiento lógico-matemático, comunicación, pedagogía, temas de especialidad y de

conocimientos generales. Quienes superan el puntaje mínimo establecido quedan aptos para participar en la segunda etapa. En la segunda, de ámbito descentralizado, se evalúa la trayectoria profesional del docente y su capacidad didáctica mediante la observación de una clase modelo, una entrevista y la revisión de los documentos que acreditan la trayectoria profesional. Quienes superan los puntajes mínimos eligen, en orden de mérito, las plazas vacantes para su grupo de inscripción en las instituciones educativas a las que desean acceder. En el caso de las escuelas polidocentes completas, la evaluación se realiza en las propias escuelas con vacantes disponibles y está a cargo de un comité de evaluación. En las escuelas multigrado y unidocentes, la institución responsable es la UGEL o DRE de la que depende la escuela.

Entre las medidas implementadas para atraer a los mejores cuadros a la carrera pública magisterial está el incentivo otorgado a quienes ocupen el tercio superior en el orden de mérito de los concursos públicos. Consiste en un bono de S/.18 000 que se entrega en tres armadas anuales de S/.6000 (artículo 22 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015).

### ***La evaluación como insumo necesario***

Uno de los cambios más relevantes de la última década es haber instaurado la evaluación como un elemento necesario para mejorar la calidad educativa. Durante el segundo Gobierno de Alan García, se empezó a utilizar evaluaciones para medir los aprendizajes de los estudiantes de educación básica, así como el desempeño de los docentes en los procesos de ingreso y ascensos en la carrera pública (Uccelli 2008, Cuenca 2012, Ugarte y Martínez 2011).

Como señala Cuenca (2012), por la manera en que se introdujeron, las evaluaciones del desempeño de docentes se asociaron casi exclusivamente a la implementación de la carrera pública magisterial. Por otro lado, estas evaluaciones se concentraron solo en medir conocimientos en áreas de

comunicación, matemáticas y de otras disciplinas de especialidad, y en temas de pedagogía, antes que en evaluar de manera más comprensiva el desempeño del docente, un concepto mucho más amplio que el de manejo de conocimientos. El mismo autor señala que falta avanzar hacia un consenso de lo que significa buena docencia, así como establecer los criterios que permitan evaluar de manera más apropiada el desempeño de los docentes. Sin embargo, en los concursos más recientes de ingreso a la carrera docente, durante la primera etapa las evaluaciones nacionales siguen utilizando este modelo enfocado en conocimientos, que se complementa con una etapa de evaluación descentralizada en la que se considera la trayectoria del docente y su desempeño en aula.

El proceso de instauración de las evaluaciones se caracterizó por un enfrentamiento político entre el Gobierno y los intereses del sindicato de maestros, que dejó en medio del conflicto a los docentes, quienes no tuvieron una voz que realmente los representara (Uccelli 2008). Sin embargo, el MINEDU logró implementar las primeras evaluaciones nacionales a estudiantes en el 2006 y a docentes en el 2007. Los resultados mostraron, por un lado, niveles muy bajos de rendimiento de los estudiantes en comunicación y matemáticas, y por otro, que la mayoría de los docentes evaluados desaprobaban la prueba. En el imaginario colectivo, la difusión de estos resultados colocaba al docente como «culpable» del estado de la educación, lo que generó el respaldo de los líderes de opinión y de la opinión pública al discurso y las medidas implementadas por el Gobierno.

Si bien un clima de confrontación entre Gobierno y sindicato es, por lo general, la norma, vale resaltar que durante el régimen de Humala se reconoció que los docentes constituyen uno de los pilares fundamentales de la calidad de la educación; por ello, se puso en marcha un conjunto de acciones orientadas a revalorar la profesión docente. Por otro lado, aunque se ha empezado a internalizar que la evaluación es parte esencial de un sistema basado en el buen desempeño y el mérito, el aspecto más controversial en el debate acerca de esta radica en el uso de pruebas estandarizadas para llevarla a cabo.

Sin embargo, aunque se sigue cuestionando los instrumentos, con el tiempo han mejorado tanto la elaboración de las pruebas como el manejo comunicacional del MINEDU, con lo cual entre los docentes se ha generado mayor confianza en el proceso (Cuenca 2012). Al mismo tiempo, a pesar del cambio de Gobierno en el 2011, el MINEDU ha continuado realizando los mismos procedimientos tanto para el ingreso como para los ascensos en la carrera, mostrando estabilidad y credibilidad en los procesos.

### ***El perfil de los estudiantes de docencia en el Perú***

El estudio de Díaz y Saavedra (2000), con información para finales de la década de 1990, encontró que los estudiantes de la carrera de Educación en Lima Metropolitana tenían, mayoritariamente, las siguientes características: eran mujeres, provenían de los estratos socioeconómicos medio y bajo, habían cursado la educación básica en escuelas públicas y se formaban como docentes en institutos pedagógicos. Una proporción importante de quienes estudiaban docencia eran migrantes, y por lo general tenían expectativas de alcanzar un alto estatus social mediante la profesión docente.

Como se muestra con mayor detalle más adelante en este documento, información reciente da cuenta de pocos cambios en estas características. El único dato destacado es la drástica reducción del número de estudiantes de institutos, ya que la tendencia es a que se formen mayoritariamente en universidades.

### ***El salario como incentivo para atraer y retener a los mejores docentes***

Aunque no son los únicos factores ni necesariamente los más importantes, tanto el nivel del salario medio del docente como la estructura remunerativa a lo largo de la carrera pública constituyen incentivos relevantes para atraer

cuadros a la docencia, así como para retener a quienes ya están incorporados al servicio.

Los bajos salarios en comparación con otras profesiones y las escasas posibilidades de mejoras remunerativas a lo largo de la trayectoria profesional desincentivan a los jóvenes —en particular a los más talentosos— a formarse como docentes, y al mismo tiempo desincentivan a los mejores docentes a permanecer en el magisterio. La evidencia de las encuestas de hogares muestra sistemáticamente que los docentes peruanos perciben ingresos inferiores que los de otros profesionales, aunque es verdad que trabajan menos horas. Esta situación no ha cambiado mucho entre fines de la década de 1990 (Díaz y Saavedra 2000) y lo que se observa en los datos más recientes para 2014 (más adelante en este documento se presenta un análisis detallado de datos recientes).

Un aspecto clave de la remuneración docente es que el salario base, que da derecho a obligaciones y prestaciones sociales —como la pensión de jubilación—, se mantuvo fijo desde inicios de la década de 1990 hasta mediados de la del 2000. Así, alrededor del año 2000, casi el total de la remuneración de los docentes públicos estaba constituida por asignaciones y bonificaciones complementarias que no formaban parte de la remuneración base (Alcázar y Pollarolo 2001, Díaz y Saavedra 2000). Esto podría explicarse por la estrecha situación fiscal en la década de 1990 y la escasa atención al docente durante aquellos años. En la década del 2000, con el Gobierno de Toledo esta situación empezó a cambiar.

Por otro lado, como muestran Mizala y Ñopo (2016), la brecha de ingresos entre los docentes y otros profesionales en el Perú es mayor que la observada en el promedio de varios países de América Latina, aun luego de considerar en la comparación características similares entre docentes y otros profesionales. Solo en Nicaragua se encuentran brechas salariales más grandes.

En lo que se refiere a la estructura de las remuneraciones a lo largo de la carrera, con la Ley del Profesorado, previa a la Ley de Carrera Pública Magisterial, la estructura salarial era extremadamente comprimida. Los



docentes de las escalas más altas ganaban salarios no muy distintos que los de las escalas más bajas. Así, el crecimiento del salario a lo largo de la vida profesional del docente público era muy pequeño, lo que no incentivaba un mejor desempeño ni motivaba la actualización (Díaz y Saavedra 2000, Alcázar y Pollarolo 2001).

Por otro lado, los concursos para el ingreso y la promoción en la carrera se manejaban de manera centralizada, con muy poca o nula participación de los directores de las escuelas en las que se requerían docentes para cubrir plazas vacantes (Díaz y Saavedra 2000). En las escuelas privadas había un mejor manejo, ya que gozan de autonomía en la gestión.

### ***Mercados laborales de docentes***

La distribución de los docentes en el territorio puede tener efectos sobre la calidad y equidad de la enseñanza. Por ejemplo, si los mejores docentes se ubican principalmente en zonas urbanas, se contribuye a acentuar las brechas entre estudiantes urbanos y rurales en detrimento de estos últimos. Entender los patrones y las dinámicas del emplazamiento de los docentes es, por tanto, relevante. Con énfasis temáticos diferentes, los estudios de Alcázar y Pollarolo (2001) y Jaramillo (2012) abordan estos aspectos.

Alcázar y Pollarolo (2001) exploraron determinantes de disconformidad de los docentes vinculados al emplazamiento en el que desempeñan sus labores, con la finalidad de identificar los incentivos pecuniarios y no pecuniarios que podrían motivar a los docentes más capaces a aceptar plazas en zonas rurales o apartadas. Este estudio, que utilizó información de una encuesta con cobertura nacional, encontró que las condiciones y características locales en las que se ubican las escuelas son relevantes para entender la satisfacción de los docentes con su emplazamiento en el territorio. En particular, los cuatro aspectos más relevantes de conformidad de los docentes con el emplazamiento de la escuela en la que trabajan son

la cercanía a la familia y la pertenencia a la localidad, el acceso a servicios básicos, la distancia a la capital de provincia más cercana, y la inamovilidad.

El estudio de Jaramillo (2012) ha explorado de manera explícita la discusión acerca de si existe un único mercado laboral nacional de docentes o si, más bien, coexisten mercados locales. Asimismo, ha abordado las posibles implicancias —en cuanto a diseño e implementación— de políticas vinculadas a la formación, contratación y promoción de docentes a lo largo de su carrera profesional, al igual que el tipo de incentivos que motivarían a los docentes a trabajar en zonas rurales o apartadas.

Este estudio utiliza datos de una encuesta en dos regiones del país que incluye información sobre la trayectoria laboral. El análisis descriptivo acerca del primer empleo de los docentes sugiere que sus mercados laborales se circunscriben a las fronteras regionales, que los docentes exhiben poca movilidad geográfica a lo largo de su carrera profesional, y que por lo general se establecen en las provincias en las que nacieron o en las que cursaron sus estudios de formación inicial. Sin embargo, de manera similar a la evidencia de Alcázar y Pollarolo (2001), y de Falus y Goldberg (2011), se encuentra también que una proporción no despreciable de docentes viven separados de sus familias, probablemente por restricciones desde el lado de la demanda de plazas docentes, que limitan la movilidad. Al estimar modelos de probabilidad que permiten controlar simultáneamente por características geográficas y de los docentes se encuentra que las primeras —asociadas al lugar de nacimiento o a donde se realizaron los estudios— tienen un alto poder explicativo en el emplazamiento de los docentes en su primer empleo.

Una de las recomendaciones más relevantes del estudio de Jaramillo es que para promover la calidad de los docentes y la equidad de su distribución geográfica, deben enfatizarse aspectos vinculados al ámbito regional o local. En un contexto en el que los docentes prefieren permanecer en su región o provincia de nacimiento o de formación, los sistemas de incentivos para promover que los mejores se ubiquen en zonas rurales y apartadas deben ser compatibles con la preferencia por encontrar un trabajo cerca del lugar de nacimiento o formación.

### *Ausentismo docente y tiempo de instrucción*

Reconociendo que el docente es uno de los factores más importantes del proceso educativo, su presencia en el aula, así como el uso que allí hace del tiempo disponible, son fundamentales para la enseñanza.

El ausentismo docente en el Perú es bajo con relación a otros países, pero afecta de manera desproporcionada a las escuelas ubicadas en las zonas con mayor pobreza y más remotas. El estudio de Chaudhury y otros (2006), que compara tasas de ausentismo docente en escuelas primarias de varios países —Bangladesh, Ecuador, India, Indonesia, Perú y Uganda—, encuentra que en el nuestro la tasa alcanzaba el 11%, frente al 19% para el promedio de los países estudiados. Alcázar y otros (2006) estimaron una tasa nacional de ausentismo docente del 11% en escuelas primarias, pero que se incrementa al 15,6% en escuelas de zonas pobres y al 21,4% en escuelas de zonas remotas. Esto se traduce en una pérdida de 121 horas en el ámbito nacional, 172 horas en zonas de mayor pobreza y 235 horas en las zonas remotas.

También encuentra que los principales factores relacionados con el ausentismo docente en las escuelas primarias en el Perú son las condiciones laborales —tanto en las escuelas como en las comunidades en las que estas se asientan—, así como la vinculación entre los docentes y la comunidad. Los mecanismos de monitoreo/vigilancia, y mayor participación de los padres y la comunidad en los procesos escolares, no están asociados a menores tasas de ausentismo docente.

Por su parte, Cueto y otros (2008) evaluaron el impacto del programa Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula (META), que se implementó entre el 2003 y el 2004. Hallaron que los incentivos monetarios, así como los mecanismos de vigilancia orientados directamente a los docentes —introducidos por META—, reducen el ausentismo docente en zonas rurales. Sin embargo, la mayor cantidad de tiempo del docente en el aula no necesariamente se traduce en un mejor rendimiento de los estudiantes en pruebas de matemática o comunicación.

La evidencia reciente presentada por Guerrero y León (2015) en zonas urbanas y rurales, a partir del estudio Niños del Milenio, sugiere que el liderazgo y ejemplo del director de escuela es el factor más claramente relacionado con el menor ausentismo docente. A diferencia del estudio de Cueto y otros, Guerrero y León observan que un menor nivel de ausentismo docente está asociado a un mejor rendimiento de los estudiantes en pruebas de matemática.

En cuanto al uso del tiempo en el aula, Bruns y Luque (2014) presentan evidencia comparativa sobre este aspecto para escuelas de siete países de América Latina, incluido el Perú. Su estudio se basa en visitas no anunciadas a una muestra representativa de escuelas en cada país, realizadas entre el 2009 y el 2013. Encuentran que, en promedio, se pierde alrededor de 20% del tiempo disponible, lo que equivale a un día de clase semanal. Además, del total de tiempo en clase, el dedicado a actividades académicas fluctuó entre el 52% en México y el 65% en Colombia —alrededor del 62% en el Perú—, muy por debajo del parámetro del 85% de buenas prácticas según el protocolo de observación de Stallings (Stallings y Knight 2003). Por otro lado, el tiempo dedicado a tareas ajenas a la clase fluctuó entre el 9% en México y el 13% en el Perú. En particular, en el Perú, la mayor parte del tiempo dedicado a tareas ajenas a la clase se explica por la ausencia del docente en el aula. Otro resultado relevante reportado por Burns y Luque es la gran heterogeneidad en el uso del tiempo en el aula entre escuelas de cada país. Este fluctúa entre menos del 20% —que equivale a cuatro días semanales sin instrucción— y cerca del 100%.

## **2. Carrera docente 1998-2014**

En esta sección se describen diversas características de la profesión docente. Las preguntas que abordaremos son las siguientes: ¿quiénes son los estudiantes de Pedagogía?, ¿quiénes son los docentes? y ¿cuánto ganan y cómo se comparan sus salarios con los de otros profesionales en el país?

### ***2.1. ¿Quiénes eligen ser docentes? Una mirada a los estudiantes de Pedagogía***

Basándonos en información del Censo Universitario 2010, podemos establecer un perfil de los jóvenes que estudian Pedagogía frente al de quienes estudian otras carreras. La tabla 1 presenta estadísticas relevantes, distinguiendo entre estudiantes de instituciones terciarias públicas y privadas.

No sorprende constatar que la docencia es mayoritariamente femenina. En las instituciones públicas, dos de cada tres futuros docentes son mujeres; en las privadas, tres de cada cuatro. Solo en las carreras médicas es posible encontrar cifras comparables, lo que se explica en gran medida por la prevalencia de mujeres en carreras como Enfermería. En otras carreras, la presencia femenina es marcadamente menor.

En promedio, los estudiantes de Pedagogía son entre uno y cinco años mayores que los de otras carreras. Esto puede reflejar un ingreso tardío a los estudios terciarios, mayor repetición durante los años estudiantiles o menor carga académica por ciclo. Igualmente, podría suceder que los jóvenes primero intentan ingresar a carreras de mayor exigencia académica —o mayor prestigio— y, luego de algunos intentos fallidos, optan por postular a Pedagogía. Por otro lado, la hipótesis de que los estudiantes de Pedagogía toman menos créditos por ciclo académico sería concordante con el hecho de que la proporción de futuros docentes que, además de estudiar, trabajan es la más alta entre los estudiantes de diversas carreras. Otro dato importante es que la edad promedio de los estudiantes de Pedagogía es marcadamente mayor en las universidades e institutos privados.

Casi el 14% de los estudiantes de Pedagogía que se forman en instituciones públicas y 22% de los que lo hacen en instituciones privadas reportan estar casados. Entre los estudiantes de otras profesiones, esta tasa está entre la mitad y un tercio de la que exhiben los futuros docentes. Por otra parte, uno de cada tres estudiantes de Pedagogía vive en un hogar distinto del de sus padres, y no se presentan diferencias notorias entre los estudiantes de instituciones públicas y privadas. Esta situación es menos marcada en otras profesiones.

Entre quienes asisten a instituciones públicas, aproximadamente un tercio lo hace en Lima y un tercio cursó secundaria en Lima. No hay diferencias marcadas entre los estudiantes de Pedagogía y el resto de estudiantes. Sin embargo, en las universidades privadas sí se observan diferencias. Si bien entre los futuros docentes también un tercio estudia en Lima y un tercio estudió secundaria en Lima, estas proporciones son más altas entre los estudiantes de otras carreras.

Respecto del tipo de colegio de procedencia de los estudiantes de Pedagogía, tanto en las instituciones públicas como en las privadas la mayoría provienen de escuelas secundarias estatales. Este rasgo es menos marcado en las otras carreras, especialmente en las instituciones privadas.

Como ya adelantamos, los futuros docentes tienden más a combinar sus estudios con el trabajo. Entre 40% y 50% de ellos reporta trabajar mientras estudia. Para los estudiantes de otras profesiones estas tasas son entre 10% y 20% menores. Sin embargo, el promedio de horas trabajadas por semana entre los futuros docentes es menor que el de sus pares que estudian otras profesiones. Esto es, si bien un mayor número de estudiantes de Pedagogía trabajan, en promedio lo hacen por menos horas. No existen diferencias importantes en las categorías ocupacionales de estos empleos. La mayoría son empleados u obreros.

La Encuesta Nacional de Docentes del 2014 permite explorar con mayor detalle la formación que siguieron quienes ahora se desempeñan como docentes. La tabla 2 muestra que la mayoría de ellos —especialmente los de escuelas privadas— provienen de escuelas secundarias urbanas. Casi todos los docentes de escuelas públicas estudiaron la secundaria en escuelas públicas también. Por otra parte, dos de cada tres mujeres y tres de cada cuatro hombres que enseñan en escuelas privadas estudiaron en escuelas públicas.

Respecto a la formación docente, resalta la casi total ausencia de hombres formados en educación inicial, tanto en escuelas públicas como privadas. La formación en primaria es mayoritariamente femenina; y la secundaria, masculina. Esta tendencia es más marcada entre quienes trabajan en escuelas privadas, en las que también hay una mayor proporción de

Tabla 1  
Perfil socioeconómico de los estudiantes de la carrera docente y otras carreras por tipo de institución

	En institución pública					En institución privada				
	Profesores	Contadores*	Abogados	Médicos**	Otras carreras	Profesores	Contadores*	Abogados	Médicos**	Otras carreras
Edad promedio	25,0	22,7	23,9	22,9	23,0	27,2	24,3	25,8	22,9	22,4
Hombre (%)	35,0	46,5	52,5	36,9	65,6	25,6	43,3	48,7	28,1	58,1
Vive con sus padres (%)	67,6	74,6	72,5	71,8	72,2	63,5	70,6	68,1	72,1	74,7
Casado (%)	13,5	5,8	7,1	5,2	4,9	21,9	12,5	15,8	7,4	6,4
Estudia en Lima (%)	31,7	29,4	29,4	26,4	31,9	33,5	39,4	35,1	39,8	48,5
Estudio secundaria en Lima (%)	30,5	27,8	27,0	24,9	29,3	30,8	35,7	31,3	35,3	43,3
Ingreso monetario mensual (en soles 2010) (%)										
Menos de S/. 1000	76,9	61,3	58,3	62,6	62,3	65,7	43,1	43,2	44,7	34,0
De S/. 1001 a S/. 2000	18,6	29,0	30,3	28,0	28,2	23,5	32,4	34,8	32,0	34,0
De S/. 2001 a S/. 4000	3,4	7,6	8,7	7,4	7,5	7,1	14,8	14,0	15,0	18,8
Más de S/. 4000	1,2	2,0	2,7	2,0	2,1	3,7	9,7	8,0	8,2	13,1
Tipo de institución secundaria (%)										
Estatal	87,4	77,6	75,6	74,5	74,7	76,4	62,2	61,7	57,6	45,6
Particular	11,8	21,9	23,8	25,1	24,7	22,3	36,9	37,0	41,5	53,4
No escolarizado	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	1,2	0,9	1,2	0,8	0,9
Características laborales										
Trabaja mientras estudia (%)	40,8	34,2	33,1	17,8	29,9	51,0	46,4	42,3	21,9	29,9
Número de horas semanales	27,3	31,9	29,4	24,8	27,9	28,2	36,3	34,7	29,5	32,8
Categoría ocupacional (%)										
Empleado /obrero	74,2	78,6	75,0	63,5	68,2	80,6	84,6	77,2	71,5	79,0
Independiente	20,8	15,6	19,2	28,1	25,6	14,7	11,3	18,0	21,3	16,4
Otros	4,6	4,9	5,0	7,5	5,7	3,8	3,8	4,2	6,7	4,2

Fuente: Censo Universitario 2010.  
\*Incluye Administración. \*\*Incluye Medicina y otras carreras relacionadas con la rama de la salud, como Odontología, Tecnología Médica, etc.

**Tabla 2**  
**Tipo de institución en la que cursó estudios básicos**  
**y en la que estudió docencia (%)**

	Profesores en escuelas públicas		Profesores en escuelas privadas	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
<i><b>Características del colegio donde realizó estudios de secundaria</b></i>				
Urbano	72,4	83,1	90,0	92,7
Público	97,1	92,3	77,5	67,0
<b>Tipo</b>				
Unidocente	10,1	11,7	16,1	27,7
Multigrado	26,1	23,2	18,0	14,9
Polidocente	63,8	65,1	65,9	57,4
<i><b>Características de la formación docente</b></i>				
<b>Especialidad</b>				
Inicial	1,6	20,3	1,4	28,4
Primaria	42,9	46,9	21,0	45,0
Secundaria	55,5	32,8	77,6	26,7
<b>Tipo</b>				
Universidad	40,3	41,1	62,3	52,7
Institución superior pedagógica	57,4	57,4	33,0	45,0
Escuelas de formación artística	1,9	0,9	1,5	0,4
Institución superior tecnológica	0,4	0,6	3,2	1,9
<b>% de profesores que reportan haber elegido su carrera por vocación</b>	60,9	58,1	59,6	62,4

Fuente: Encuesta Nacional de Docentes 2014.

docentes que cuentan con formación universitaria, mientras en las escuelas públicas son más los docentes formados en institutos.

## 2.2. ¿Quiénes son los docentes y cuánto ganan?

A continuación, se ofrece un breve perfil de los docentes en ejercicio en el Perú —distinguiendo entre los que trabajan en escuelas públicas y privadas— en comparación con otros profesionales. Para mantener comparabilidad con la subsección previa, el conjunto de profesiones comparables es el de contadores, abogados, médicos y otros profesionales. Se comparan datos de 1998 con los del 2014, ambos obtenidos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).



Tal como sucede con los estudiantes de Pedagogía, la profesión docente es también mayoritariamente femenina, sobre todo en las escuelas privadas. Esta prevalencia femenina se incrementó durante el periodo 1998-2014, pero lo mismo pasó en todo el mercado de trabajo.

Otra característica de los docentes, reportada en diferentes estudios, es la mayor edad. El docente promedio en la escuela pública ha envejecido notablemente: su edad promedio aumentó casi 10 años durante el periodo de 16 años analizado. En contraste, la edad promedio de los docentes de escuelas privadas casi no cambió, y la de los demás profesionales aumento solo un año. Este incremento en el promedio de edad refleja un escaso recambio generacional. Si en 1998 el 43% de los docentes de escuelas públicas tenían 34 años de edad o menos, hacia el 2014 ese porcentaje había disminuido en 12%. En contraste, en 1998 el 21% de docentes en escuelas públicas tenían 45 años de edad o más, y para el 2014, ese porcentaje prácticamente se triplicó.<sup>7</sup> Esta constatación abre preguntas y líneas de investigación acerca del nivel óptimo de recambio generacional que requeriría la docencia. Probablemente, el recambio en el sector privado de la docencia es muy alto; y en el sector público, muy bajo. Como resultado de estos análisis adicionales, se podría estudiar la conveniencia de establecer un programa de beneficios a la jubilación anticipada de ciertos segmentos del cuerpo docente.

Los docentes de escuelas públicas tienden a estar casados en mayor proporción que los docentes de escuelas privadas y los demás profesionales. Si bien tendían a vivir en hogares más numerosos y con más niños, esas diferencias desaparecieron para el 2014.

Por otro lado, los docentes —tanto de escuelas públicas como privadas— han cursado más años de estudios que los demás profesionales. Esa diferencia se ha ampliado durante el periodo de análisis, probablemente como resultado de los incentivos a profesionalizarse de la carrera magisterial

---

7 Se debe tener en cuenta, sin embargo, que en años recientes se ha producido una fuerte expansión de la oferta de educación básica privada (Balarin 2015). Las nuevas escuelas privadas probablemente contraten a docentes más jóvenes y con menos experiencia. Esta es también una línea de investigación que merece mayor atención.

—para quienes se graduaron de institutos— o seguir estudios, más allá de los que conducen a la profesión, para ascender.

El nivel socioeconómico del que provienen los maestros en el sistema público difiere del de los demás trabajadores. Son pocos los docentes que pertenecen a hogares ubicados en el quintil más alto de la distribución de ingresos.

Hay dinámicas laborales que vale la pena resaltar. La primera es respecto a las remuneraciones. Entre 1991 y el 2014, los salarios mensuales de los docentes de escuelas públicas mejoraron cerca del 40% —medidos en soles del 2009—, mientras que los de los docentes de escuelas privadas cayeron en 10%. Durante ese mismo período, los salarios de los trabajadores en profesiones comparables cayeron 3%. Pese a esta mejora, durante década y media, los salarios de los docentes de escuelas públicas aún están 20% por debajo de los que perciben quienes se desempeñan en profesiones comparables —contadores, abogados, médicos y otros profesionales—. Pero, como se muestra en el gráfico 2, más dramática aún es su ubicación en el percentil 20 de la distribución de salarios de profesionales y técnicos del país.

Respecto a los salarios en la ocupación principal, también destaca que, cuando estos se miden no en términos mensuales sino por hora trabajada, los docentes de escuelas públicas ganan por encima de los demás profesionales. En la medida de salarios por hora, llama mucho la atención que los salarios de los docentes de escuelas privadas están muy deteriorados, pues ellos perciben un menor sueldo mensual aunque trabajan más horas por semana.<sup>8</sup>

El segundo elemento resaltante es la prevalencia del empleo secundario entre los docentes. Hacia 1998, esta ya era elevada entre los docentes de escuelas públicas; y entre los docentes de escuelas privadas, aumentó también del 12% al 21%. Hoy, uno de cada cuatro o uno de cada cinco docentes mantiene un empleo secundario. Esta situación se presenta menos entre los trabajadores de profesiones comparables.

---

8 Esto es compatible con un escenario en el que se incrementa la demanda por docentes jóvenes en el sector privado. Véase la nota anterior.

**Tabla 3**  
**Características socioeconómicas de los docentes**  
**(en escuelas públicas y privadas) y otros profesionales**

	1998			2014		
	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales
	Escuelas públicas	Escuelas privadas		Escuelas públicas	Escuelas privadas	
<b><i>Características personales</i></b>						
Hombre (%)	40,6	35,1	61,5	38,5	27,8	55,3
Casado (%)	62,7	36,7	50,4	64,9	38,2	42,6
Edad promedio	38,6	35,7	34,2	46,1	35,8	35,5
<b><i>Grupo de edad (%)</i></b>						
Menor de 24 años	7,6	16,7	17,5	1,1	12,2	22,1
De 25 a 34 años	36,5	42,9	38,1	10,5	38,8	32,8
De 35 a 44 años	34,6	15,3	28,0	29,4	29,6	20,8
De 45 a 54 años	19,8	22,3	13,1	39,4	14,4	14,6
Más de 55 años	1,4	2,8	3,3	19,5	4,9	9,6
Miembros del hogar	5,2	4,6	5,0	4,3	4,6	4,5
Número de niños en el hogar	2,6	2,5	2,3	1,9	2,0	2,0
En hogar con vivienda propia	84,9	78,6	86,5	92,4	90,4	88,9
<b><i>Quintiles de ingreso del hogar (%)</i></b>						
Quintil 1	22,7	13,2	13,1	22,5	18,0	17,5
Quintil 2	22,8	8,0	16,6	27,6	25,4	18,3
Quintil 3	24,5	19,9	16,0	21,7	24,4	19,9
Quintil 4	20,7	39,6	18,7	17,4	17,2	21,6
Quintil 5	9,2	19,4	35,6	10,8	14,9	22,7
Años de educación	15,5	15,0	14,6	16,6	15,5	14,7
<b><i>Características laborales</i></b>						
<b>Empleo principal</b>						
Tiempo en el empleo actual (años)				16,1	3,4	5,0
Ingreso mensual ( <i>en soles del 2009</i> )	914,1	1029,3	1619,5	1278,9	922,1	1570,1
Horas de trabajo semanales	27,3	30,8	46,0	23,6	29,6	41,9
Ingreso por hora ( <i>en soles del 2009</i> )	6,0	6,3	6,8	15,7	8,6	12,0
<b>Empleo secundario</b>						
Porcentaje con empleo secundario	28,5	12,3	18,9	27,7	20,7	13,4
Ingreso mensual ( <i>en soles del 2009</i> )	546,3	534,2	856,5	594,8	633,7	867,8
Horas de trabajo semanales	15,4	23,8	13,2	16,3	12,7	12,9
Ingreso total* ( <i>en soles del 2009</i> )	1327,8	1117,3	2646,4	1852,0	1597,0	2682,8
Horas de trabajo semanales	41,8	55,3	54,4	40,1	39,7	50,1

Fuente: ENAHO 1998 y 2014.

\*Ingreso total: incluye el ingreso del empleo principal y el empleo secundario.

El tercer elemento que llama la atención en las dinámicas laborales de los docentes es que los ingresos totales, provenientes de las ocupaciones principal y secundaria, mejoraron tanto para los de escuelas públicas como para los de las privadas. Los ingresos totales de los trabajadores de otras profesiones, sin embargo, casi no cambiaron durante el mismo período.

Del mismo modo, la antigüedad en el trabajo es mucho mayor entre los docentes de escuelas públicas, lo que se explicaría por la estabilidad laboral en la carrera pública. Mientras ellos tienen un promedio de 16 años en sus empleos, los de escuelas privadas tienen solo 3 años —aunque esto puede ser reflejo, al menos en parte, de la relativamente reciente expansión de escuelas privadas—; y los demás profesionales, 5 años. Se corrobora en la tabla 4 que la mayoría de docentes de escuelas públicas cuentan con contratos indefinidos, mientras la mayoría de los de escuelas privadas tienen contratos

**Tabla 4**  
**Distribución de docentes y otros profesionales por tipo de contrato**

	2004			2014		
	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales
	Escuelas públicas	Escuelas privadas		Escuelas públicas	Escuelas privadas	
Indefinido	82,3	11,9	28,9	74,8	9,7	24,9
Fijo	17,1	43,9	28,1	22,8	61,3	38,9
Otro contrato	0,2	18,9	11,2	2,4	12,0	13,5
Sin contrato	0,4	25,3	31,8	0,0	17,0	22,7

**Distribución de profesores (en escuelas públicas y privadas)  
y otros profesionales por tipo de contrato**

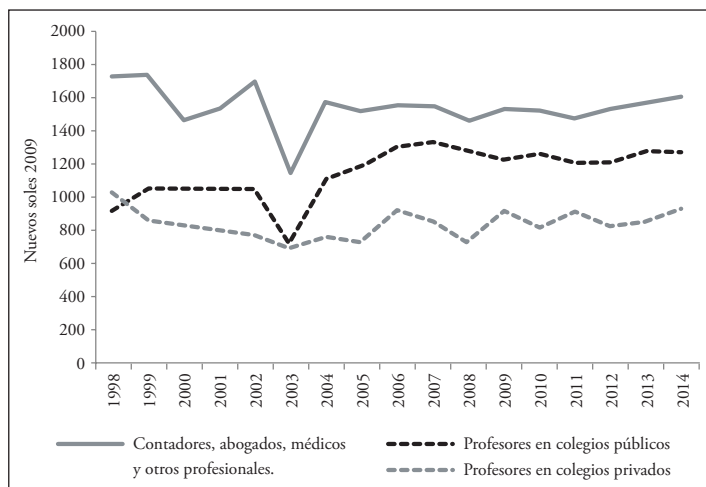
	2004			2014		
	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales
	Escuelas públicas	Escuelas privadas		Escuelas públicas	Escuelas privadas	
Indefinido	82,3	11,9	28,9	74,8	9,7	24,9
Fijo	17,1	43,9	28,1	22,8	61,3	38,9
Otro contrato	0,2	18,9	11,2	2,4	12,0	13,5
Sin contrato	0,4	25,3	31,8	0,0	17,0	22,7

Fuente: ENAHO 2004 y 2014.

de plazo fijo o definido. El resto de profesionales muestra una distribución menos concentrada entre los diversos tipos de contratos.

El gráfico 1 permite observar la evolución de los salarios de los docentes tanto de colegios públicos como privados, así como los de otros profesionales. Puede notarse una recuperación de los salarios de los docentes del sector público a partir del 2003. Sin embargo, puesta esta estadística en perspectiva, Mizala y Ñopo (2016) señalan, con datos regionales del 2007, que la brecha salarial entre los docentes y los demás profesionales en el Perú es una de las más altas de la región. Solo en Nicaragua estas brechas son más grandes. El reto de mejorar los salarios de los docentes es todavía enorme.

**Gráfico 1**  
**Ingreso mensual de los docentes y de otros profesionales**  
**(expresado en nuevos soles del 2009)**

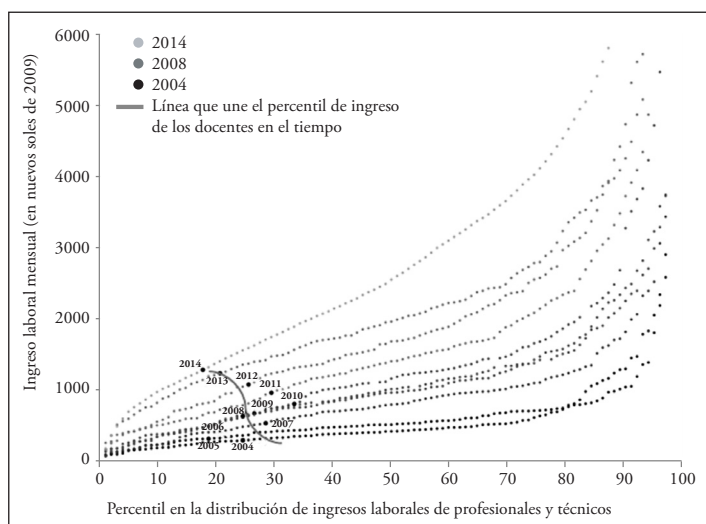


Fuente: ENAHO 1998-2014.

El gráfico 2 muestra con mayor claridad el deterioro relativo del salario de los docentes entre el 2004 y el 2014. En el eje horizontal figuran los percentiles de la distribución del ingreso laboral de profesionales y técnicos, mientras que en el eje vertical están los montos en soles del 2009 que corresponden a tales

percentiles. Cada curva corresponde a un año particular. Como se observa, durante el periodo analizado los ingresos de todos los trabajadores mejoraron. Esto es, con el transcurso del tiempo, las curvas «se mueven» hacia arriba. Sin embargo, la posición relativa de los salarios de los docentes se deterioró durante el periodo. Dentro de la distribución de ingresos, los percentiles en los que se ubican los salarios de los docentes fueron cayendo. Hacia el inicio de este periodo, dichos salarios se ubicaban cerca del percentil 30; es decir, estaban por encima del 30% de los salarios de los trabajadores del país. En su mejor momento, llegaron a ubicarse hasta en el percentil 35. Sin embargo, hacia el final del mismo periodo este percentil cayó al 20. Los salarios de los docentes han mejorado, pero los salarios del resto mejoraron aún más. En términos relativos, la profesión docente se hizo cada vez menos atractiva salarialmente. Esta es una situación que requiere ser corregida.

**Gráfico 2**  
**Crecimiento de los ingresos laborales de profesionales y técnicos**  
**2004-2014**



Fuente: ENAHO 2004-2014.

Nota: Los puntos denotan los salarios y la posición relativa de esos salarios para los docentes en cada uno de los años de análisis.

Tabla 5  
Comparación del salario y de la distribución de ingresos con países seleccionados de América Latina

País / Encuesta	Salario promedio de docentes (USD 2014)*	Percentil en la distribución de ingresos	Percentil en la distribución de ingresos (Profesionales y técnicos)	Ocupaciones cuyos salarios promedios son cercanos al promedio de los docentes
Chile (CASEN 2011)	824	55	40	Estadísticos Operadores de equipos de imagen y sonido Electrotécnicos
Costa Rica (ENAHO 2013)	1147	60	45	Supervisores de industrias manufactureras Técnicos en redes y sistemas de computadores Profesionales de relaciones públicas
México (ENIGH 2012)	579	60	45	Autores y periodistas Psicólogos Auxiliares de administración Personal de enfermería
Perú (ENAHO 2013)	517	35	20	Técnicos en agronomía, zootecnia y silvicultura Delineantes y dibujantes técnicos Músicos, bailarines y cantantes

\*Ingreso mensual de la ocupación principal.

Otra mirada a la posición relativa de los salarios de los docentes que vale la pena resaltar es la siguiente: ¿cómo se ubican los salarios de los docentes en la distribución de ingresos de otros países? La tabla 5 muestra ese detalle para tres países de la región con contextos y datos comparables: Chile, Costa Rica y México. El mensaje es claro y contundente: la posición relativa de los salarios de los docentes en el Perú está muy por debajo de la posición relativa de los salarios de los docentes en esos otros países.

### **3. Mejorando la carrera docente en el Perú. Análisis y propuesta**

Esta sección propone una ruta para mejorar los salarios de los docentes durante los próximos 15 años, compatible con un incremento del gasto público en educación hasta alcanzar 6% del PIB. Se empieza con una mirada detallada a los salarios en el sector público hasta el 2014, distinguiendo según tipos de contrato —nombrado/permanente y contratado/temporal—, las diversas escalas remunerativas y el número de horas semanales de dedicación.

#### ***3.1. Una mirada detallada al salario de los docentes del sector público***

En diciembre del 2014, la planilla del sector público contaba con 322 036 docentes, 70% de los cuales eran nombrados. Entre los nombrados, la gran mayoría (76%) se encontraban en las escalas remunerativas más bajas (I y II). Esto contrasta con la situación de los docentes contratados, pues 95% de ellos estaban ubicados en las escalas remunerativas más altas (E y F). En cierta medida, esto es reflejo de la relativamente reciente entrada en vigencia de la Ley de Carrera Pública Magisterial.

La gran mayoría de docentes —nombrados y contratados— trabajaba en jornadas de 30 horas semanales. No se aprecian diferencias sustanciales en jornadas de trabajo según escalas remunerativas.



**Tabla 6**  
**Docentes del sector público: número de docentes, remuneración**  
**anual, descuentos y remuneración neta 2014**  
**(Montos expresados en nuevos soles)**

	Personal permanente		
	I-II	Escala III-IV	V-VI
<b>Número total de profesores</b>	171 751	45 037	9753
Profesores que trabajan 24 horas (%)*	1,2	0,5	0,1
Profesores que trabajan 26 horas (%)*	26,7	6,1	1,5
Profesores que trabajan 30 horas (%)*	42,9	11,2	2,0
Profesores que trabajan 40 horas (%)*	5,0	2,1	4,3
Porcentaje total por escala	75,8	19,9	4,3
<b>Profesores que trabajan 30 horas</b>			
Ingreso RIM**	1633	2060	2877
Ingreso mensual bruto	1721	2049	2747
Ingreso por asignaciones	239	205	205
Ingreso por compensación extraordinaria	81	150	0
Ingreso mensual neto	1481	1800	2373
	Personal contratado		
	A-B	Escala C-D	E-F
<b>Número total de profesores</b>	1628	3033	90 834
Profesores que trabajan 24 horas (%)*	0,6	0,8	34,8
Profesores que trabajan 30 horas (%)*	0,9	2,2	50,1
Profesores que trabajan 40 horas (%)*	0,0	0,0	0,6
Profesores que trabajan por horas (%)*	0,2	0,3	9,6
Porcentaje total por escala	1,7	3,2	95,1
<b>Profesores que trabajan 30 horas</b>			
Ingreso RIM**	1102	1084	1187
Ingreso mensual bruto	1172	1198	1320
Ingreso por asignaciones	139	165	193
Ingreso mensual neto	968	996	1129

Fuente: SUP 2014. No incluye la Región Lambayeque.

\*Como porcentaje del total de profesores por tipo de contrato.

\*\* Remuneración íntegra mensual.

Las diferencias salariales según escalas remunerativas son mucho más marcadas entre los docentes nombrados que entre los contratados. Entre los nombrados, un docente en escalas altas gana en promedio 60% más que uno en escalas bajas. Entre los contratados no hay diferencias estadísticamente significativas en los ingresos mensuales netos de los docentes de escalas bajas y medias, mientras que los docentes contratados de escalas altas ganan un 17% más que el resto. Los incentivos monetarios para ascender dentro de las escalas remunerativas están más claramente marcados entre los nombrados y no tanto entre los contratados.

El valor de referencia a partir del cual se calcula el grueso de los salarios netos de los docentes es la remuneración íntegra mensual (RIM). Después de añadir asignaciones y compensaciones, así como de descontar impuestos de ley y retenciones, se obtiene el ingreso mensual neto al que hace referencia el párrafo anterior. Se debe notar que las asignaciones y compensaciones tienen un efecto igualador en los salarios de los docentes nombrados: aquellos que están en las escalas más altas reciben menos que el resto. Entre los docentes contratados, en contraste, las asignaciones y compensaciones están alineadas con la RIM; es decir, quienes están ubicados en las escalas más altas reciben más que el resto.

### ***3.2. Microsimulaciones para plantear diversos escenarios***

Sobre la base de la estructura salarial expuesta en la sección anterior, a continuación se presentan algunos escenarios en los que se simula la expansión del salario promedio de los docentes públicos para los próximos 15 años.

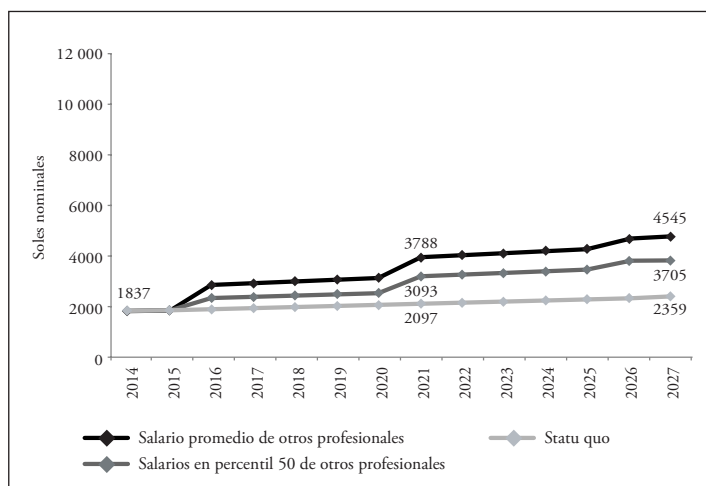
En primer lugar, en el gráfico 3, utilizando únicamente información de individuos en el mercado de trabajo peruano, se simula la evolución que debería tener el salario promedio de los docentes en caso de que se quiera hacer que, al final del periodo de simulación, este alcance a) el promedio de los salarios de otros profesionales y b) la mediana de los salarios de otros profesionales.

En segundo lugar, en el gráfico 4, pasando a una comparación internacional, se simula la evolución que debería tener el salario promedio de los docentes en caso de que se quiera que este alcance a) el promedio de los salarios de los docentes de LAC, b) el percentil 10 de los salarios de los docentes de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y c) el percentil 50 —esto es, la mediana— de los salarios de los docentes en los países de la OCDE.

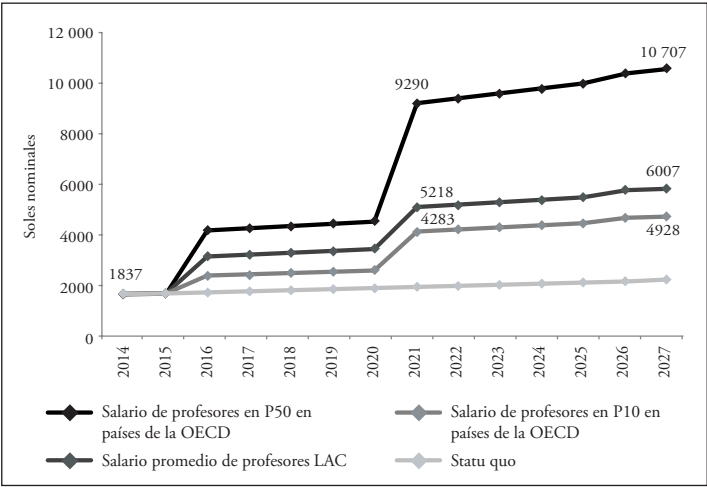
Posteriormente, en los gráficos 5 y 6 se computa la masa salarial que se deriva en cada escenario de las microsimulaciones para cuantificar el costo total para el fisco de la propuesta en términos de porcentaje del PIB. Los detalles técnicos de estas microsimulaciones, así como una descripción detallada de los supuestos que están detrás de todos los cálculos, se muestran en el anexo.

Como puede apreciarse, dependiendo de cuánto se quiera incrementar el salario para contribuir a revalorar la carrera docente, el costo de mover progresivamente los salarios de los profesores para hacerlos competitivos en

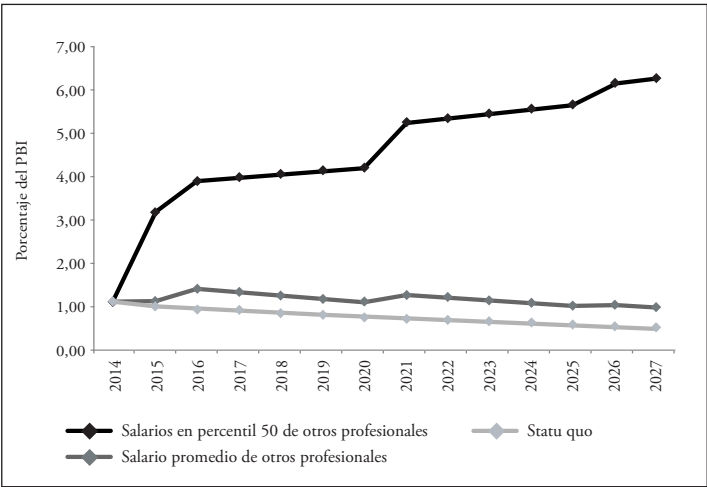
**Gráfico 3**  
**Evolución del salario proyectado de los docentes en el Perú.**  
**Comparador: salarios de otros profesionales en el Perú**



**Gráfico 4**  
**Evolución del salario proyectado de los docentes en el Perú.**  
**Comparador: salarios de docentes de otros países**

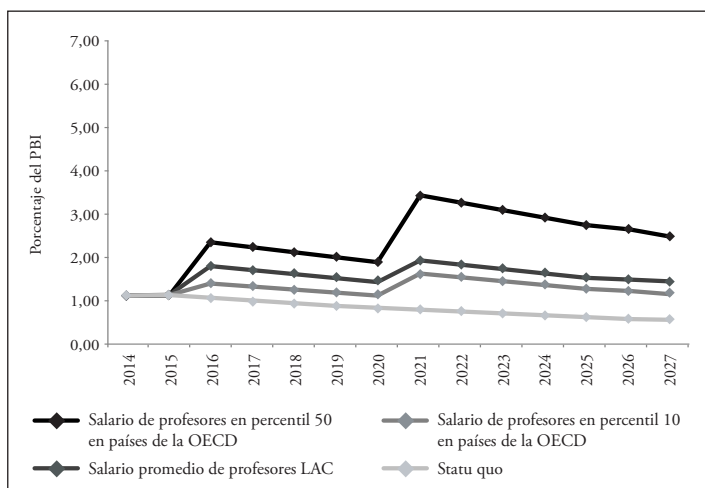


**Gráfico 5**  
**Evolución del gasto proyectado de docentes en el Perú como % del PIB.**  
**Comparador: salarios de otros profesionales en el Perú**



### Gráfico 6

#### Evolución del gasto proyectado de docentes en el Perú como % del PIB. Comparador: salarios de docentes de otros países



los mercados de trabajo puede llegar hasta poco más del 6% del PIB. Este es el costo total que requeriríamos pagar si quisiéramos hacer que los salarios de los docentes lleguen a la mediana de los salarios de los profesionales en el país. Es evidente que este costo puede ser elevado. Es importante anotar que esa es la magnitud del reto. El rezago del salario de nuestros docentes es, dicho muy simplemente, grande.

#### 4. Conclusiones y reflexiones

El docente es un factor clave en el proceso educativo y, por lo tanto, debe estar en el centro de las mejoras de la calidad de la educación, ya que articula el resto de elementos que afectan la enseñanza y el aprendizaje. Evidencia internacional surgida no solo de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, sino también de sus resultados después de la etapa escolar, resalta precisamente que el docente es fundamental.

En el Perú se han empezado a implementar acciones orientadas a mejorar la calidad de la educación, con énfasis en la mejora del cuerpo docente en el sector público. Entre los cambios más significativos se encuentra la sanción de una nueva Ley de la Carrera Pública Magisterial que enfatiza el desempeño y el mérito para acceder y avanzar en la carrera. Además, desde el 2013, el MINEDU ha establecido cuatro pilares para lograr una mejor educación: aprendizaje, gestión, infraestructura y revalorización de la carrera docente.

Mejorar el cuerpo docente en el sector público involucra acciones vinculadas a promover que los estudiantes más talentosos elijan la profesión docente, que los mejores docentes sean los que ingresen a la carrera pública y que permanezcan en ella aquellos que presentan un mejor desempeño.

Sugerimos que lograr esto implica, al menos, tres ámbitos o líneas de trabajo. Primero, mejorar los salarios de los docentes públicos respecto a los de otros profesionales y lograr que la estructura salarial del docente público a lo largo de su trayectoria profesional sea compatible con la trayectoria salarial en profesiones similares. Esto no solo permitiría atraer a mejores estudiantes a la profesión, sino que también contribuiría a retener a los mejores docentes en la carrera. Segundo, identificar y utilizar aquellos incentivos pecuniarios y no pecuniarios que determinen que los profesores se sientan satisfechos con su profesión y su práctica docente, y que permitan también ubicar a buenos docentes en aquellas zonas donde más se requiere mejorar la calidad de la enseñanza —rurales, apartadas, con alta prevalencia de lenguas originarias—, para cerrar las brechas respecto a zonas más favorecidas —urbanas, de fácil acceso—. Tercero, avanzar en el desarrollo de un sistema de verificación, supervisión y evaluación. Tal sistema debería ser pertinente y oportuno, de forma tal que permita seleccionar a los mejores docentes para el ingreso a la carrera, así como promover a los docentes en carrera que muestren el mejor desempeño.

La evidencia existente acerca de la formación inicial de los docentes se concentra casi exclusivamente en los institutos pedagógicos. Esto muestra que, aunque se han producido mejoras, la formación de docentes tiene un carácter escolarizado, con énfasis en las formas antes que en los

conocimientos, y que no promueve adecuadamente la investigación. Falta generar evidencia para la formación inicial en las universidades; esta es una línea de investigación que requiere mayor desarrollo.

Un aspecto que hay que atender es el de los formadores de docentes. Es poco lo que se conoce acerca de la situación de los formadores —en especial en las universidades— y de cómo vienen desempeñando su práctica docente. En particular, el Consejo Nacional de Educación resalta que los formadores no cuentan con una carrera que promueva su desarrollo profesional, y que no se los ha priorizado en las acciones de actualización y perfeccionamiento.

A diferencia de lo que ocurría hasta hace unos 10 años, en la actualidad son más los docentes que se forman en las universidades que los que lo hacen en institutos pedagógicos. Así, avanzar en la mejora de la calidad de la formación inicial de los docentes involucra cada vez más analizar y atender la formación en las universidades. La mal entendida autonomía universitaria ha impedido supervisar y exigir una mejor calidad de la formación. Por otro lado, aunque la acreditación y certificación de la calidad educativa son elementos centrales tanto para la formación en los institutos pedagógicos como en las universidades, es aún poco lo que se ha avanzado en esta dirección.

Al analizar el perfil de los maestros, se encontró que el cuerpo docente en el sector público no ha experimentado mucho recambio generacional. Esto sí ha ocurrido con los docentes en colegios privados. Mientras que entre 1998 y el 2014 la edad promedio de los docentes públicos aumentó en 10 años, en el caso de los docentes de escuelas privadas prácticamente no cambió. Es probable que estos patrones se expliquen en parte por la estabilidad laboral que ofrece la carrera pública y por la reciente expansión de la oferta de escuelas privadas —en especial de bajo costo—, que incrementa la demanda por docentes jóvenes. Surge aquí un área de investigación acerca de la dinámica diferenciada del recambio generacional entre el sector público y el privado. Estas investigaciones adicionales podrían dar luces acerca de la conveniencia o no de programas de jubilación anticipada. Tomando en consideración los patrones demográficos de la población estudiantil, convendría también un

análisis de la configuración óptima de las redes escolares. Esto permitiría asignar la cantidad apropiada de profesores a cada escuela o red de escuelas.

La satisfacción de los docentes está vinculada a la retención de los mejores en la carrera. Evidencia comparativa entre países de la región recogida en SERCE muestra que en el Perú los docentes presentan mayores niveles de insatisfacción que sus pares de la región. Si bien la satisfacción con el salario es menor, son otros los aspectos del trabajo en los que se encuentran menores niveles de satisfacción con relación a los docentes de otros países. Entre estos podemos citar el apoyo de las autoridades educativas, del director y de sus colegas a su labor como docentes; el reconocimiento por su trabajo; la relación con la comunidad; la libertad para realizar su trabajo; y la relación con los otros docentes de las instituciones educativas en las que trabajan. Evidencia generada a partir de SERCE y de un estudio de inicios de la década del 2000 muestra que muchos docentes desempeñan su labor en localidades diferentes de donde residen ellos o sus familiares. Se requiere mayor investigación, que identifique los incentivos a los que responden los docentes y que pueda generar cambios que permitan mejorar la calidad de la enseñanza. Es necesario también generar nueva evidencia sobre la base de datos administrativos o experimentales, que vayan más allá del análisis de lo que los docentes dicen querer o preferir.

Una carrera pública en la que primen el buen desempeño y el mérito requiere un sistema de verificación, supervisión y evaluación pertinente y oportuno. Desde el 2007 se ha avanzado en establecer y reconocer la necesidad de la evaluación, tanto para los estudiantes de educación básica como para los docentes, con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza y sus resultados. Es necesario avanzar en tales evaluaciones, más allá de las pruebas estandarizadas, de manera que se pueda identificar mejor el buen desempeño docente. Al mismo tiempo, se requiere también avanzar en vincular los resultados de la evaluación con los procesos de diseño e implementación de los programas de formación inicial y en servicio.

Por último, pero no menos importante, se requiere vincular tal sistema de verificación, supervisión y evaluación con un sistema de acompañamiento



e incentivos. En la comunidad educativa se viene generando consenso acerca de la efectividad del acompañamiento docente y su impacto en la motivación de los docentes. Es necesario contar con mayor investigación al respecto para entender mejor los detalles de la forma en que se generan estos resultados positivos. Respecto a los incentivos, por su parte, es importante subrayar que estos deben ser entendidos más allá de la mera connotación pecuniaria. El abanico de posibles incentivos para los docentes puede ser amplio. Es necesario explorar estas posibilidades con mayor detalle, entendiendo sus posibles impactos y la manera en que estos motivan a los profesores. Dicho esto, creemos que un incentivo fundamental para la profesión es incrementar su prestigio y para tal fin resulta prioritario mejorar los salarios de los docentes. Esperamos que la propuesta que ponemos en agenda con este documento sirva como base para la discusión acerca de la profesión docente que queremos sostener durante las próximas décadas.

## Referencias bibliográficas

- Alcázar, Lorena y Pierina Pollarolo (2001). *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Lima: Instituto Apoyo.
- Alcázar, Lorena; Halsey Rogers, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer y Karthik Muralidharan (2006). Why are teachers absent?: probing service delivery in Peruvian primary schools. *International Journal of Educational Research*, 45(3), 117-136.
- Ames, Patricia, y Francesca Uccelli (2008). Formando futuros maestros: observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos. En Martín Benavides (Ed). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones para el debate* (pp. 131-175). Lima: GRADE.
- Araujo, Caridad; Pedro Carneiro, Yyannú Cruz-Aguayo y Norbert Schady (2014). *A helping hand?: teacher quality and learning outcomes in kindergarten*. Manuscrito no publicado, Yale University, Connecticut, USA.
- Arregui, Patricia, Barbara Hunt y Hugo Díaz (1996). *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Informe final del diagnóstico elaborado a solicitud del Ministerio de Educación y la GTZ.
- Balarin, María (2015). *The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: better or worse opportunities for the poor?* PERI Working Paper Series, 65. Open Society Foundations.
- Balcázar, Felipe y Hugo Ñopo (2016). Broken gears: the value added of higher education on teachers' academic achievement. Forthcoming, *Higher Education*.
- Bruns, Barbara, y Javier Luque (2014). *Docentes excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Resumen*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Chaudhury, Nazmul, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan y Halsey Rogers (2006). Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 91-116.
- Chetty, Raj, John Friedman y Jonah Rockoff (2014). Measuring the impact of teachers I: evaluating bias in teacher value-added estimates. *American Economic Review*, 104(9), 2593-2632.
- Consejo Nacional de Educación (2012). *CNE Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Cuenca, Ricardo (2012). *¿Mejores maestros?: balance de políticas docentes 2010-2011*. Proyecto USAID/PERÚ/SUMA. Insumos para el Diálogo, 11. Lima: Family Health International.
- Cueto, Santiago; Máximo Torero, Juan León y José Deustua (2008). *Asistencia docente y rendimiento escolar: el caso del programa META*. Documento de Trabajo, 53. Lima: GRADE.
- Depaz, Zenón (Coord.) (2006). *La universidad en el Perú: razones para una reforma universitaria. Informe 2006*. Serie Cuadernos de Reflexión y Debate, VII. Lima: Ministerio de Educación. Dirección de Coordinación Universitaria.
- Díaz, Hugo y Jaime Saavedra (2000). *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo, 32. Lima: GRADE.
- Díaz, Juan José (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En Martín Benavides (Editor). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones para el debate* (pp. 83-129). Lima: GRADE.
- Duarte, Jesús; María Soledad Bos y Martín Moreno (2010). *¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE*. Nota Técnica, 5. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Falus, Lucila y Mariela Goldberg (2011). *Perfil de los docentes en América Latina*. Cuaderno SITEAL, 9. Buenos Aires: IIPE-UNESCO y OEI.
- Guerrero, Gabriela y Juan León (2015). Ausentismo docente en Perú: factores asociados y su efecto en el rendimiento. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 7, 31-68.
- Jaramillo, Miguel (2012). The spatial geography of teacher labor markets: evidence from a developing country. *Economics of Education Review*, 31(6), 984-995.
- Lavado, Pablo; Santiago Cueto, Gustavo Yamada y Micaela Wensjoe (2014). El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural. Documento de Discusión, 1407. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Mizala, Alejandra y Hugo Ñopo (2016). Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007. *International Journal of Educational Development*, 47, 20-32.
- Murillo, Javier y Marcela Román (2012). Formación, motivación y condiciones laborales de los docentes de primaria en Perú. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 4, 7-42.
- Navarro, Juan Carlos (Ed.) (2002). *¿Quiénes son los maestros?: carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oliart, Patricia (1996). *¿Amigos de los niños? Cultura académica en la formación del docente de primaria*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Stallings, Jane y Stephanie Knight (2003). *Using the stallings observation system to investigate time on task in four countries*. Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.

- Uccelli, Francesca (2008). De espaldas al magisterio: ¿el Perú avanza? *Argumentos: revista de análisis y crítica*, 1. Recuperado de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/de-espaldas-al-magisterio-el-peru-avanza/>
- Ugarte, Darío y Jonathan Martínez (2011). *Políticas de formación y desarrollo docente: balance y temas críticos*. Proyecto USAID/PERÚ/SUMA. Insumos para el Diálogo 2. Lima: Academy for Educational Development.

## **Anexo: Metodología para la proyección de salarios de docentes en Perú**

### ***Insumos***

El modelo de proyección de salarios de los docentes se realiza tomando como insumo toda la información del Sistema Único de Planilla (SUP) suministrada por el MINEDU<sup>9</sup> y la ENAHO. A partir de la planilla, se define la estructura del ingreso mensual y los ingresos adicionales que el docente percibe —asignaciones y compensaciones extraordinarias—, así como el volumen de docentes —nombrados y contratados— por escala, jornada laboral y rango de edad. Sobre la base de la ENAHO se caracteriza la evolución y el comportamiento del ingreso mensual de los docentes —públicos y privados— y de los otros profesionales.

### ***Puntos de referencia y escenarios***

Se establecen dos puntos de referencia principales para definir el salario objetivo: el salario de los docentes en otros países —OCDE y LAC— y el salario de otros profesionales en el Perú. Para el primero, se toma el salario anual de los docentes en instituciones públicas desagregado por el nivel educativo en el que enseñan.<sup>10</sup> Para el segundo, se construye el salario promedio de otros profesionales usando la ENAHO. Dentro de cada uno de estos puntos de referencia se establecieron los escenarios.

9 Reporte del Sistema Único de Planilla hasta diciembre del 2014.

10 Esto se basa en el reporte *Education at a Glance 2013* de la OCDE. Para los países de LAC seleccionados se utilizan las encuestas de hogares de cada país.

Escenarios principales	Subescenarios
Salario de docentes en otros países	Salario promedio de los profesores de un grupo de países de LAC (Argentina, Chile y México) Salario de los profesores en el percentil 10 de los países de la OCDE Salario de los profesores en el percentil 50 de los países de la OCDE.
Salario de otros profesionales en el Perú	Salario promedio de otros profesionales Salario promedio en el percentil 50 de otros profesionales

### *Supuestos y parámetros*

Para llevar a cabo la proyección, se acota el análisis definiendo supuestos y parámetros manipulables por el hacedor de política.

Los supuestos principales que se tienen en cuenta son los siguientes:

1. Todos los profesores jóvenes que reemplazarían a los profesores que se jubilen se contratarían en las escalas 1 y 2 en las jornadas de mayor demanda (26 y 30 horas).
2. Los jóvenes que se incorporen por ampliación de plazas serían contratados en las escalas 1 y 2 en las jornadas de mayor demanda (26 y 30 horas).
3. El total de docentes contratados y nombrados se mantiene durante los años proyectados.
4. Los salarios de los profesores de LAC y la OCDE crecen a la tasa de crecimiento de la región en el 2013 y se supone que crecerán a la misma tasa.

Los parámetros definidos se presentan a continuación:

- Ajuste del salario de profesores en la ENAHO para hacerlo comparable con los salarios reportados en la planilla. En el momento de calcular el salario promedio de los docentes a partir de la ENAHO se encuentra una

diferencia de S/.219 con respecto al ingreso reportado por los docentes nombrados en la planilla (S/.1714).

- Índice de precios al consumidor (IPC) del Perú.
- Tasa de crecimiento del PIB de los países LAC 2015-2027. Se usa el valor 2013 para proyectar.
- Tasa de crecimiento del PIB de los países de la OCDE.
- PIB del Perú.
- Tasa de crecimiento del PIB del Perú.
- Tasa de cambio USD-soles.
- Índice de nivel precios soles-USD.
- Inflación.
- Gasto corriente en el sector Educación.
- Gasto capital en el sector Educación.
- Gasto público en remuneraciones docentes 2015 (% PIB).
- Gasto público en remuneraciones docentes 2021 (% PIB).
- Salarios docentes tomados del informe de la OCDE (en USD).
- Puntos adicionales al crecimiento del PIB sobre el que se incrementa el salario.
- Duración de la jornada.
- Tasa de crecimiento anual de las asignaciones de docentes por escala y tipo de contratación.
- Tasa de crecimiento anual de las compensaciones de docentes por escala y tipo de contratación.
- Proporción de docentes nombrados que se pensionarían.

## ***Procedimiento***

### ***Conociendo la situación actual de los docentes en el Perú***

El proceso de proyección de los salarios de los docentes en Perú se inicia analizando la estructura salarial y el volumen de docentes que se reporta en



la planilla. A partir de esta información se sabe que, en diciembre del 2014, un docente nombrado ganaba en promedio S/.1714, recibía asignaciones de S/. 206 y compensaciones de S/. 78. Este valor varía por escala y jornada laboral. En el caso de los docentes nombrados, hay cuatro jornadas —24, 26, 30 y 40 horas— y 6 escalas de contratación. Para los docentes contratados es ligeramente distinto. Pueden ser contratados por jornadas de 24, 30 y 40 horas o por horas específicas. De igual manera, los docentes contratados tienen 6 escalas.

Por otro lado, haciendo uso de la ENAHO se determina la evolución salarial de los docentes y otros profesionales en la última década. A partir de esto, se calcula la tasa de crecimiento salarial promedio de cada uno de estos dos grupos. También se analiza la distribución salarial de los profesionales y técnicos de la ENAHO, y se calcula el salario promedio que se ubica en el percentil 50.

### *Construyendo el gradiente, definiendo el factor de suavización y el factor de evolución de los salarios*

#### **1. Salarios de docentes en otros países**

El informe de la OCDE sobre salario de docentes permite clasificar los ingresos en dos grupos: docentes sin experiencia o en la etapa inicial de la carrera, comparables con las escalas 1, 2 y 3 del SUP, y los docentes con 15 años de experiencia, comparables con las escalas 4, 5 y 6. Partiendo del salario reportado para el 2014 para ambos grupos, y teniendo en cuenta la tasa de crecimiento salarial de los docentes calculada a partir de la ENAHO, se puede proyectar el salario hasta el 2027.

Por su parte, se calcula para el 2014 el salario promedio de los docentes en LAC<sup>11</sup> y el salario de los profesores en el percentil 10 y 50 de los países de la OCDE. Para proyectar estos salarios, se usa la tasa de crecimiento de la región en el 2013. El ejercicio se replica para los docentes sin

---

11 Para la Argentina, Chile y México.

experiencia o en la etapa inicial, y para los docentes a los 15 años de experiencia.

A partir de estas series, se construye el gradiente que indica cuán grande es el salario de referencia proyectado —salario de los profesores en LAC o de la OCDE— con respecto al salario de los docentes en el 2014. Este gradiente representa la cantidad de veces que hace falta incrementar el salario promedio de un docente para alcanzar el valor del salario objetivo que se está planeando. Sin embargo, este factor es demasiado grande, lo cual lo hace políticamente inviable. Por lo tanto, se genera un factor de suavización ad hoc<sup>12</sup> que indica cuánto se quiere igualar el salario de los docentes al salario objetivo. Al multiplicar este factor de suavización por el gradiente, se obtiene el factor de evolución de los salarios,<sup>13</sup> que es el que finalmente se usa para la proyección.

## 2. Salario de otros profesionales en el Perú

A partir de la información que se obtiene de la ENAHO se calcula la tasa de crecimiento de los salarios de los docentes y otros profesionales. Con este valor se proyecta el salario de ambos grupos. Aquí nuevamente se calcula el gradiente, un factor de suavización, y por último se genera el factor de evolución de los salarios de los docentes con el objetivo de igualarlos al salario de los otros profesionales en el Perú.

### *Proyección de salarios*

Utilizando como punto de partida la situación salarial de los docentes reportada por la planilla hasta diciembre del 2014 por jornada laboral y escala, se proyectan los ingresos, las asignaciones y las compensaciones. Se utiliza el factor de evolución de los salarios calculados anteriormente para cada uno de los escenarios posibles. Se hace la diferenciación por tipos de vinculación laboral (nombrados y contratados).

12 El factor de suavización queda como parámetro en el modelo.

13 Si el factor de suavización es igual a 1, el factor de evolución es igual al gradiente.

### *Proyección del número de docentes*

La cantidad de docentes es proyectada sobre la base del reporte generado por SUP en el que se indica el número de docentes nombrados por rangos de edad, escala y jornada laboral.

Inicialmente, se determina el número de docentes que se podrían pensionar. Se parte del supuesto de que hay una proporción de docentes que se retirarían a partir del 2021. Esta proporción variará según la escala y la jornada laboral, y quedará como parámetro para cada año proyectado y jornada-escala.

Como se debe mantener el número de docentes contratados para cada año, la salida de docentes pensionados se compensa con la entrada de nuevos docentes (jóvenes) a las jornadas más demandadas o requeridas, que son las de 26 y 30 horas semanales.

### *Cálculo del gasto proyectado*

Luego de obtener el salario proyectado para cada escenario y la proyección del número de docentes, se calcula el gasto total para cada año por jornada-escala. Este gasto total incluye el ingreso laboral, compensaciones y asignaciones.

### *Cálculo del gasto agregado proyectado como porcentaje del PIB*

Sobre la base del PIB proyectado, que crece con una tasa del 3%, se calcula el gasto total en salarios de los docentes como porcentaje del PIB. El gasto total se obtiene de multiplicar el salario proyectado para cada uno de los escenarios posibles y el número de docentes que se contrarían. La tasa de crecimiento esperada se definió de manera exógena, a partir del comportamiento de la economía en los últimos 10 años y de las expectativas de crecimiento del Gobierno al 2015.

## CAPÍTULO 9

# MINERÍA, ESTADO Y COMUNIDADES: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÚLTIMO CICLO DE EXPANSIÓN EXTRACTIVA EN EL PERÚ. UN BALANCE DE INVESTIGACIÓN

*Gerardo Damonte*

### **Resumen**

El último ciclo de expansión extractiva minera en el Perú ha estado caracterizado por un vertiginoso crecimiento de la minería y por la multiplicación de escenarios de conflicto, tanto por el control de la extracción de recursos como por la renta extractiva. ¿Cuáles han sido las principales transformaciones políticas e institucionales que este ciclo de expansión extractiva ha producido en el Perú? ¿De qué manera estas transformaciones pueden explicar la conflictividad existente? A partir de estas preguntas, este artículo realiza un balance de la literatura producida sobre el tema, con énfasis en los aportes realizados desde GRADE.

El texto ordena la revisión bibliográfica en cinco secciones: en la primera se reseñan los cambios en las institucionalidades formales vinculadas principalmente a las reformas estructurales del Estado y el ingreso al país de las grandes corporaciones multinacionales mineras. En la segunda se registran los cambios en las instituciones informales o híbridas, tanto en el nivel estatal como en el privado, en el contexto del desarrollo extractivo. En la tercera sección se compilan las investigaciones que buscan explicar los cambios institucionales: sus agentes y contextos. En la cuarta se recogen las investigaciones que analizan los cambios institucionales como causas de transformación social. Por último, a manera de conclusiones, se presentan reflexiones finales vinculadas.

## Introducción

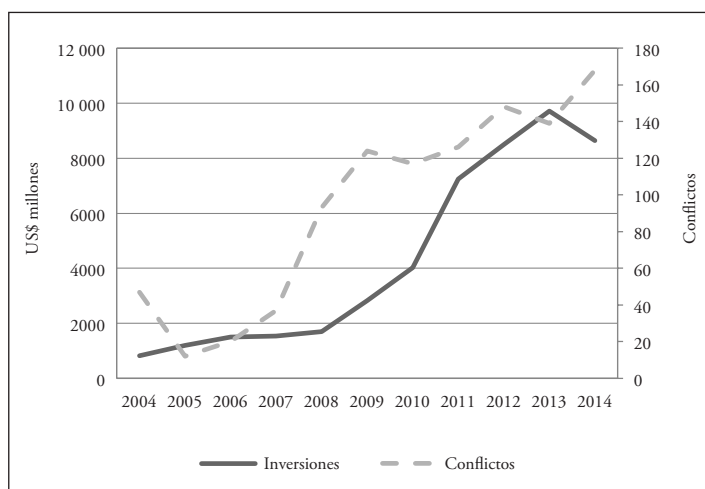
A principios de la década de 1990, comenzó en el Perú un nuevo ciclo de expansión minera que está llegando a su fin. Este ciclo se ha caracterizado por un vertiginoso crecimiento sectorial —liderado por la gran minería— y por la multiplicación de escenarios de conflicto, tanto por el control de los recursos como por la renta extractiva. En este contexto, se ha producido una abundante literatura que, desde distintos planteamientos, ha analizado los efectos político-institucionales producidos por este ciclo de expansión extractiva. El presente artículo busca hacer un balance de la investigación en este tema, con énfasis en los aportes ofrecidos desde GRADE.

Para este trabajo, definimos *institución* como el conjunto de reglas y procedimientos persistentes que estructuran —aunque no determinan— las relaciones socioeconómicas y políticas, así como las interacciones entre las personas y grupos sociales que conforman una sociedad (Lefwich 2006). Las instituciones son reglas o convenciones que agrupan y coordinan prácticas sociales legitimadas socialmente (Douglas 1986), las cuales pueden clasificarse como formales o informales. Las primeras se entienden en términos de reglas formadas, transmitidas y reproducidas mediante canales ampliamente reconocidos como oficiales, mientras que las segundas se originan y reproducen en ámbitos no oficiales (Helmke y Levitsky 2003). Sin embargo, en algunos casos los actores pueden combinar prácticas institucionales formales e informales, por lo que se podría pensar en un continuo institucional en el cual los actores escogen un curso de acción mediante la combinación de los recursos normativos y de los consuetudinarios, morales o tradicionales (Sindzingre 2004). Asimismo, las instituciones deben entenderse como reglas y procedimientos en constante ajuste y cambio a partir de contextos políticos y agentes de cambio específicos (Mahoney y Thelen 2010, Hall 2010). Nuestro balance se centra en los cambios institucionales que consideramos que se encuentran relacionados, directa o indirectamente, con el crecimiento del sector extractivo minero.

En relación con el alcance geográfico y temporal de nuestro trabajo, este se centra en la compilación de investigaciones sobre cambios institucionales realizadas en el marco del último ciclo de expansión minera a gran escala en el Perú. Definimos dicho ciclo de expansión a partir de dos variables asociadas: los precios internacionales de los minerales y la inversión minera en el Perú. Según estos criterios, el último ciclo de expansión extractiva minera en el Perú ha comenzado a mediados de la década de 1990 y ha terminado a mediados de la presente década; es decir, se habla de un lapso de alrededor de 20 años.

Es importante señalar que este ciclo extractivo ha coincidido, en términos político-económicos, con un periodo en el que los sucesivos Gobiernos han alcanzado cierto consenso en la decisión de impulsar el sector extractivo a gran escala —en particular el minero— desde un modelo de libre mercado o neoliberal. Asimismo, este ciclo ha estado caracterizado por la concentración de la inversión en el sector minero a gran escala y por la multiplicación de escenarios de conflictividad alrededor, principalmente, de los grandes proyectos mineros. Como vemos en el gráfico 1, pareciera haber una relación estrecha entre estos dos fenómenos a lo largo del ciclo de expansión.

**Gráfico 1**  
**Inversiones versus conflictos socioambientales 2004-2014**



El flujo de la inversión minera y la multiplicación de conflictos son, justamente, dos temas importantes que, como veremos en el artículo, han generado un conjunto de cambios institucionales. Su crecimiento paralelo es solo un ejemplo de la estrecha relación que existe entre las variables económicas y políticas al momento de identificar y explicar los cambios institucionales.

En términos metodológicos, se han seguido tres pautas básicas para recopilar, ordenar y presentar las investigaciones. Para la recopilación, se han privilegiado las publicaciones en revistas indizadas y editoriales reconocidas sobre otro tipo de publicaciones académicas. La revisión se ha circunscrito a artículos académicos, por lo que ha excluido artículos periodísticos o de opinión. Asimismo, la revisión se ha circunscrito —con algunas excepciones— a estudios relacionados con el crecimiento de la gran minería en el Perú. Para ordenar y presentar los textos, se ha preferido seguir un orden por sectores, más que disciplinario o cronológico. Es decir, se presentan primero las referencias sobre cambios institucionales al interior del Estado, para luego abordar cambios en los distintos segmentos de la sociedad civil. Por ello, una misma investigación puede ser referida en distintas secciones del artículo, en la medida en que sus conclusiones aporten a la explicación de cambios en el sector analizado.

El presente texto está dividido en cinco secciones. En la primera se reseñan los cambios en las institucionalidades formales vinculadas principalmente a las reformas estructurales del Estado y el ingreso al país de las grandes corporaciones multinacionales mineras. En la segunda sección se reseñan los cambios en instituciones informales o híbridas en el contexto del desarrollo extractivo. En la tercera se compilan las investigaciones sobre los agentes y el contexto de los cambios institucionales reseñados. La cuarta sección presenta las investigaciones que analizan los cambios institucionales. Por último, se ofrecen reflexiones finales, a manera de conclusiones.

## 1. La nueva institucionalidad formal

La generación de una nueva institucionalidad está íntimamente ligada al modelo de desarrollo extractivo que ha seguido el país durante las últimas décadas. En este modelo, el Estado funciona como el regulador socioeconómico y ambiental de un desarrollo impulsado desde el sector privado y en el contexto de una economía abierta de libre mercado.

### *Reformas y nueva institucionalidad en el Estado*

Con las reformas estructurales emprendidas por el Gobierno peruano en la década de 1990 se inició una reestructuración del Estado que busca generar una institucionalidad estatal más acorde con el modelo de desarrollo elegido. La construcción de esta nueva arquitectura estatal responde a modelos globales de Estado que eran hegemónicos en dicho periodo. En concordancia, se ha buscado establecer un conjunto de normas y procedimientos formales —es decir, nuevas instituciones formales por medio de la creación de nuevos organismos estatales (redefinición de funciones)— e implantar nuevos marcos legales (véase el cuadro 1). En particular, se buscó establecer o reforzar en el quehacer del Estado las institucionalidades que a continuación se describen.

En primer lugar, las reformas buscaron mejorar el ambiente de inversión extractiva en el Perú, para lo cual se establecieron reglas de inversión más claras, estables y favorables para el sector privado. Por ejemplo, se creó la Agencia para la Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que en el ámbito extractivo minero asumió la función de encontrar inversores para las operaciones mineras privatizadas y los nuevos proyectos mineros. Asimismo, se repotenció el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), adscrito al Ministerio de Energía y Minas (MEM), con el fin de brindar mayor y mejor información al inversionista. Posteriormente, en el 2001, el INGGEMMET absorbió al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero. En lo que respecta a la supervisión de la inversión, se creó el Organismo Supervisor de



la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), adscrito al MEM, que luego asume la función supervisora de las inversiones mineras y petroleras.

En segundo lugar, a través de los años el Estado ha desarrollado un conjunto de organismos estatales para la regulación ambiental de las inversiones, en particular extractivas. Se adoptaron instrumentos de regulación ambiental para proyectos extractivos como los EIA, que fueron evaluados y aprobados por la Dirección de Asuntos Ambientales adscrita al Ministerio de Energía y Minas (DAA-MINEM). Con la creación del MINAM se creó también el OEFA y luego el SENACE, que asume la evaluación y aprobación de los EIA. Asimismo, las funciones de regulación de la minería a pequeña escala se transfirieron a las Direcciones Regionales de Minería (DREM).

En tercer lugar, el Estado ha buscado generar una nueva normatividad, aunque de manera menos estructurada, en el plano social extractivo. En términos económicos, se ha buscado, a partir del canon minero, establecer reglas y procedimientos para la redistribución territorial de la renta minera, con el objetivo de fomentar e impulsar la inversión pública de manera descentralizada, en particular en los distritos, provincias y regiones productoras de minerales. El 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras va al fondo del canon, el cual se distribuye en porcentajes establecidos por ley. La inversión pública descentralizada con fondos del canon es supervisada por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En términos político-sociales, las iniciativas institucionales del Estado han estado enfocadas en prevenir, gestionar o mitigar la significativa conflictividad social que el desarrollo minero ha causado, en particular en las localidades productoras. Varias entidades estatales, como la PCM, han constituido unidades especiales para la prevención y gestión de los conflictos llamados «socioambientales». Asimismo, varios órganos públicos, como la Defensoría del Pueblo, han participado en la labor de visibilizar la aparición y el desarrollo de conflictos socioambientales. Con la reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas —cuya Dirección se ha creado adscrita al también reciente Ministerio de Cultura— se ha buscado otro camino institucional para la prevención y resolución de conflictos; sin

## Cuadro 1

### Organismos estatales nuevos y repotenciados en el contexto del ciclo extractivo

Nombre	Funciones
<i>Ministerio de Energía y Minas (MEM)</i>	
Dirección General de Minería (funciones actuales desde el 2001)	Promoción, normalización y sanción de actividades mineras.
Consejo de Minería (funciones actuales desde el 2001)	Última instancia sancionadora y control de la jurisprudencia minera.
Dirección de Fiscalización Minera (funciones actuales desde el 2001)	Fiscalización del cumplimiento de los planes de exploración y explotación.
Dirección de Asuntos Ambientales (funciones actuales desde el 2001 y reformado en el 2012)	Evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA).
OSINERGMIN (1997). Sus funciones de fiscalización ambiental fueron transferidas al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).	Identificación y sanción de infracciones a las normas operacionales y ambientales del sector minero.
INGEMMET (1978). En el 2007 absorbe al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.	Administrar, y actualizar el catastro minero. Otorgar concesiones mineras —salvo en el caso de la minería artesanal y la pequeña minería, que es responsabilidad de las direcciones regionales— y cobrar por el derecho a los titulares.
<i>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</i>	
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (1988)	Recaudación de impuestos. En el caso del sector, los impuestos a la renta y regalías.
Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) (1997)	Licitaciones de proyectos de inversión, firma de convenios de estabilidad jurídica y administración de las carteras de proyectos de inversión minera.
<i>Ministerio del Ambiente (MINAM)</i>	
OEFA (2008). Desde el 2012, cabeza del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)	Supervisión, fiscalización y sanción de la normativa ambiental.
SENACE (2012)	Aprobación de los EIA detallados (en el caso del sector minero, aquellos necesarios para la explotación de yacimientos).

Nombre	Funciones
<i>Ministerio de Cultura</i>	
Dirección de Consulta Previa (2010)	Elaboración y administración de la Base de Datos de Pueblos Indígenas, aprobación de los planes y organización de las consultas.
<i>Autónomo</i>	
Defensoría del Pueblo (1993)	Observación, documentación y protección de los derechos ciudadanos.
<i>Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)</i>	
Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) (2012)	Prevención y gestión de la conflictividad social, sobre todo de la relacionada con la materia socioambiental. Oficina reformada desde que se creó la Comisión Multisectorial de Conflictos Sociales (en el 2006) y la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (en el 2010).

Fuentes: [www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe), [www.mincul.gob.pe](http://www.mincul.gob.pe) y [www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)

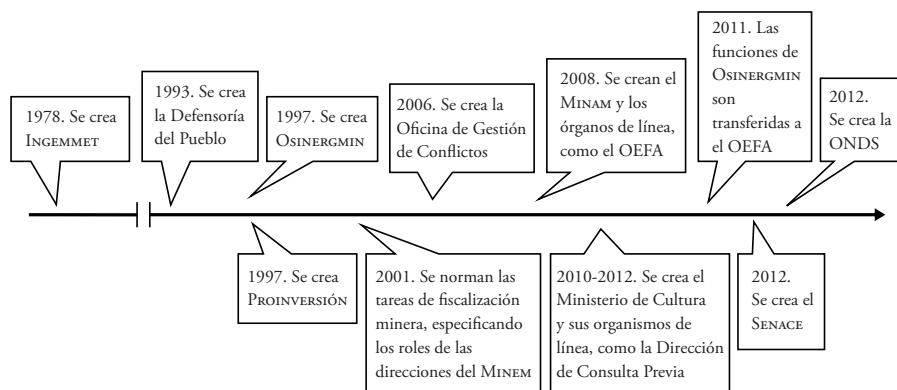
embargo, este todavía no ha mostrado efectividad, al menos en lo relacionado con los conflictos socioambientales.

En cuarto lugar, el Estado ha adoptado normas y procedimientos de acceso a la información con el objetivo de generar una mayor transparencia institucional. En varios ministerios y órganos públicos se han creado portales de transparencia donde se puede consultar información referida a los proyectos extractivos. Asimismo, con el impulso de iniciativas internacionales como la Iniciativa para la Transparencia de Recursos Extractivos (EITI por sus siglas en inglés), a la que el Gobierno peruano se encuentra adscrito, y el trabajo de organismos no gubernamentales como Propuesta Ciudadana o Revenue Watch, se ha logrado un mejor acceso ciudadano a la información pública, aunque dicha información continúe siendo limitada y poco estructurada.

En resumen, el Estado ha impulsado un conjunto de reformas en su arquitectura y normatividad, con el fin de establecer nuevas institucionalidades. Dichas reformas se han aplicado en momentos distintos y sin guardar necesariamente una coherencia interna. Como nos muestran el gráfico 2 y el cuadro 1, las reformas vinculadas a los temas ambientales

## Gráfico 2

### Línea de tiempo en la aparición o repotenciación de organismos del Estado



y sociales se desarrollaron con posterioridad a las vinculadas a la atracción de inversión privada, mientras las funciones de los organismos estatales no están necesariamente organizadas en una estructura claramente establecida. En el tema social, por ejemplo, la normatividad y organicidad del Estado es limitada, dispersa y aparentemente poco interconectada. Sin embargo, la cristalización de este impulso hacia una nueva institucionalidad debe ser entendida en relación con las nuevas prácticas y procedimientos que trajo, con la inversión, el sector extractivo dominante, es decir, las grandes corporaciones mineras.

### *Nueva institucionalidad en el sector privado minero*

Las empresas mineras que pasan a dominar el sector extractivo llegan al Perú trayendo un conjunto de principios y prácticas novedosas, que se agrupan bajo el concepto de responsabilidad social corporativa (RSC) (Castillo 2015). Si bien el marco general de la RSC ha sido desarrollado en los ámbitos globales de la industria minera —por lo que su análisis excede las pautas

de este balance de investigación—, existen varios estudios que dan cuenta del desarrollo e implementación de la RSC en suelo peruano, en particular como mecanismo para lograr licencia y paz social en los sitios de extracción.

Los cambios pueden organizarse en tres grupos. En primer lugar, el desarrollo de las áreas de comunicación corporativa, con el fin de mejorar la imagen pública de la actividad minera. Las corporaciones mineras tomaron la iniciativa en establecer discursivamente, en las esferas públicas nacionales y regionales, las reglas y bondades del nuevo desarrollo minero a gran escala. El mensaje, que fue también adoptado como discurso oficial del Estado, fue el de «la nueva minería» o «minería responsable», para dar cuenta principalmente de las bondades de las prácticas ambientales y sociales de las grandes empresas (Castillo 2006, Damonte 2006).

En segundo lugar, varios estudios han descrito los cambios organizativos e institucionales que se han producido al interior de las empresas con el fin de mejorar sus áreas ambientales y principalmente sociales (Pascó Font y otros 2001, Salas 2008, Gil 2009, Damonte 2008). En estos estudios se aprecia de qué manera las empresas van generando y desarrollando nuevas áreas y unidades de gestión social, como las áreas de relaciones comunitarias y de desarrollo comunitario. Se trata de un proceso de aprendizaje de prueba y error en el que las empresas comienzan a asumir responsabilidades, generalmente asociadas a la labor estatal, de manera autorregulada, es decir, sin guía o supervisión estatal.

En este tema, los estudios de GRADE (Glave y Kuramoto 2007, Damonte 2008) muestran cómo las empresas han desarrollado y ensayado tres tipos de estructuras institucionales para lidiar con el tema del diseño e implementación de políticas sociales. El primero es el *modelo ejecutor*, en el que la empresa asume directamente la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo, los cuales son integrados —programática y administrativamente— al organigrama y mandato productivo de la empresa. El segundo es el *modelo delegado*, en el que la empresa contrata a instituciones privadas y estatales dedicadas al desarrollo, con el fin de asesorarse en la planificación y ejecutar los programas sociales. Por último, el *modelo*

*fundación* consiste en que la empresa crea una fundación cuyo objetivo es planificar y ejecutar —ya sea en forma directa o «tercerizada»— programas de desarrollo. Cabe señalar que estos modelos no son excluyentes, y varias compañías han ensayado más de uno u optado por esquemas mixtos.

## **2. Nueva institucionalidad informal o híbrida**

La institucionalidad formal impulsada desde el Estado y las corporaciones mineras multinacionales no ha terminado de establecer los suficientes —o los más apropiados— canales institucionales para la estructuración del comportamiento de los actores sociales en los nuevos escenarios de desarrollo minero. En este contexto, ha surgido o se ha mantenido un conjunto de prácticas y procedimientos informales o híbridos —es decir, que integran prácticas formales e informales— que se han institucionalizado a escala local, regional y nacional.

En particular, se han producido cambios institucionales en las formas en que las compañías mineras se relacionan con las comunidades del entorno. En este punto, algunos autores han analizado la manera en que las corporaciones mineras desarrollan y utilizan instrumentos técnicos, basados en un conocimiento experto, como estrategia para conseguir una mayor aceptación y colaboración de las comunidades de su entorno. Los trabajos de Himley (2013, 2014) acerca del proyecto Pierina analizan el uso, por parte de la empresa, de mecanismos regulatorios y de conocimiento experto para desarrollar programas de empleo temporal, así como mecanismos participativos de monitoreo ambiental estructurados desde el saber técnico empresarial. De esta manera, la empresa aparentemente busca «hacer pasar» formas de empleo precario como mecanismo de progreso material de la localidad, y mantener control sobre la regulación ambiental desde un marco aparentemente participativo y transparente. En una línea similar de análisis, Velásquez (2012) estudia cómo, en el Ecuador, la empresa Lam Gold utiliza instrumentos de evaluación de la calidad del agua en las cabeceras de una

exploración minera para establecer, sin certificación pública, «verdades» acerca de la relación minería-medioambiente, y así consolidar la instalación de las operaciones como medioambientalmente sostenibles.

*En lo que respecta al plano local*, varios trabajos se han centrado en los cambios producidos en las formas de representación política de las organizaciones rurales más representativas de los Andes peruanos: la comunidad y la ronda campesina en contextos de desarrollo minero a gran escala. Estos estudios muestran de qué manera las interacciones directas y asimétricas entre las organizaciones campesinas y las grandes empresas mineras han obligado a las autoridades comunales o ronderiles a asumir nuevas funciones, como negociar con las empresas el alquiler o la venta de tierras, o distribuir el capital financiero recibido de la empresa por la venta o compensación por el uso de recursos. Al verse en la necesidad de representar los intereses campesinos, las organizaciones comunales y ronderiles al parecer han cambiado de manera informal, pero sobre la base de sus atribuciones formales, sus reglas y procedimientos. Como consecuencia, la estructura institucional de dichas organizaciones se ha visto forzada a asumir nuevos desafíos, que podrían terminar fortaleciendo o desestructurando su legitimidad política (Salas 2010, Kang 2012, Gil 2009, Scurrah 2008, Burneo y Chaparro 2010).

Finalmente, se constata que existe un vacío de investigación sobre el tema de instituciones híbridas. Por ejemplo, faltan estudios sobre organismos regionales de control que, sin embargo, no están previstos en la ley, como las oficinas regionales para la supervisión de operaciones mineras a gran escala —atribución que no se ha descentralizado formalmente—. Asimismo, no se cuenta con suficientes estudios sobre la constitución de comités de defensa o mesas de diálogo como prácticas políticas institucionalizadas en el contexto de conflictos mineros, los cuales, teniendo una base formal, se rigen por procedimientos informales y contextualizados.

### 3. Agentes y contextos del cambio institucional

El cambio institucional debe ser entendido a partir de contextos políticos específicos y agentes de cambio (Mahoney y Thelen 2010). En el Perú, las causas y los agentes que originan los cambios reseñados son varios y por lo general están interrelacionados. Varios trabajos ponen el énfasis en el contexto político ideológico como marco explicativo de los cambios institucionales estatales vinculados al crecimiento extractivo minero corporativo. Como afirma Strange (1996), en el contexto del modelo neoliberal, el Estado puede haber retrocedido en su intervención política y económica a favor del desarrollo privado corporativo, o puede haberse adaptado para que su presencia favorezca los intereses privados corporativos (Harvey 2005). En ambas líneas explicativas, los cambios institucionales en el Estado estarían impulsados por los sectores extractivos, con el fin de mejorar las condiciones para la inversión privada en el sector.

En este contexto político peruano de consenso ideológico entre el Estado —sucesivos Gobiernos— y los sectores privados, en el que además, como señala Thorp (2012), ha existido una persistente confusión histórica de los intereses públicos, el debate entre los autores se centra en el peso que se le asigna a cada tipo de actor social al momento de definir o influenciar los cambios institucionales en el Estado. Teniendo como premisa la débil institucionalidad al interior del Estado peruano, varios autores plantean la preeminencia de actores externos como agentes de cambio institucional (Lanegra 2008, Soria 2015, Szablowski 2007 y 2010).

Sobre los actores sociales externos más influyentes para el cambio institucional en el Estado se mencionan tres. En primer lugar, los organismos y las normativas internacionales son los actores globales dominantes, que en opinión de algunos autores, definen el cambio institucional en el Estado peruano. Por ejemplo, Soria (2015) considera que las reformas estructurales para atraer la inversión, en particular la minera, han sido pautadas desde el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esta línea, Lanegra (2008)



argumenta que los cambios institucionales ambientales han sido motivados por tratados —como el de libre comercio— y necesidades financieras del Estado. Las necesidades del Estado lo llevan a acoger, de manera muchas veces acrítica, las directivas diseñadas por organismos internacionales como el BM y el FMI. Por su parte, Szablowski (2010) muestra, en su estudio sobre la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI), cómo los organismos multilaterales —como el BM— «empaquetan» políticas, según sus intereses, para que sean adoptadas acríticamente por Gobiernos como el peruano.

En segundo lugar, las organizaciones de empresarios extractivos —como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), o directamente los representantes de las corporaciones o empresas mineras— aparecen como actores claves para entender la adopción, el impulso o la resistencia en la implementación de cambios institucionales al interior del Estado. Durand (2015) considera que el Estado ha sido «capturado» por sectores empresariales, en particular extractivos. La tecnocracia encargada de diseñar e implementar los cambios institucionales sigue los intereses privados que, en el contexto político actual, se confunden con los públicos. El autor opina que esta captura se logra gracias a la práctica de «puerta giratoria», por medio de la cual los técnicos del sector privado ingresan al sector público como expertos, para luego regresar a sus empresas.

Desde una perspectiva más abierta, la preeminencia política del sector privado sobre el público, así como la confusión entre los intereses privados y públicos en el quehacer del Estado, ha sido entendida más como una coincidencia de intereses a partir de un consenso político común. En este sentido, Urteaga (2013) y Damonte (2014) se refieren más bien a los mecanismos discursivos, técnicos y financieros por medio de los cuales los sectores privados han permeado la actuación del Estado. Desde esta perspectiva, los funcionarios públicos asumen que el conocimiento experto se encuentra en el sector privado corporativo, por los que muchas veces aceptan de manera acrítica sus planteamientos.

En tercer lugar, la capacidad política de influenciar para que se produzcan cambios institucionales en el Estado peruano no parece ser monopolio de

los sectores privados corporativos. La movilización campesina en conflictos socioambientales, así como el trabajo de las ONG, han influido en el cambio institucional. Varios textos dan cuenta del impacto que tienen los conflictos en la institucionalidad del Estado (De Echave y otros 2009, Panfichi y Coronel 2011). Por ejemplo, el trabajo de Bebbington y otros (2008) muestra que los procesos de protesta pueden propiciar cambios institucionales en la gobernanza política de la exploración de recursos naturales, sobre todo en el nivel de participación en la toma de decisiones. No obstante, los movimientos sociales no logran propiciar cambios en las instituciones económicas vinculadas al desarrollo de actividades productivas con gran capacidad de generar renta y distribución local. Asimismo, los trabajos de Damonte (2014) y Scurrah (2008) sostienen que existe una relación directa entre la magnitud del conflicto y su capacidad de influencia. Si bien la Defensoría del Pueblo reporta cada año cientos de conflictos vinculados al desarrollo minero, solo unos cuantos se convierten en emblemáticos, como el de Tambo Grande (Paredes 2006) o el de Conga (Zavaleta 2014), que terminaron impulsando cambios en el quehacer del Estado.

Por otro lado, también existen algunos trabajos que han puesto el énfasis en la creciente capacidad institucional del Estado y, por tanto, en su dinámica interna de cambio. Los estudios de Orihuela (2012, 2013), en los que se compara al Perú con Chile, afirman que, aunque tardíamente en comparación con el vecino del sur, el Estado peruano ha venido desarrollando su capacidad técnica. Los *think thanks* y otros centros profesionales han comenzado a influir en la política de los recursos naturales, creando algunos espacios de consenso técnico. En este caso, los cambios institucionales, aunque exógenos, producen desarrollos institucionales endógenos, como la constitución de una tecnocracia más independiente (Dargent 2014).

En resumen, se puede afirmar que los cambios institucionales al interior del Estado se han producido en un marco general neoliberal, con fuerte impulso por parte de actores exógenos al aparato estatal y procesos de aprendizaje endógenos. La arquitectura propuesta por los organismos multilaterales ha servido de guía para la creación de nuevos organismos del

Estado, y la implementación de nuevas prácticas y procedimientos que se han ido desarrollando internamente. Sin embargo, diversos actores locales, de acuerdo con sus intereses, han impulsado este marco global o se han resistido a él, lo que ha generado cuellos de botella y desigualdades al interior del aparato Estatal. Los sectores más influyentes —como el sector privado de gran minería— y los menos influyentes —como las organizaciones de base— han impulsado varias reformas y se han resistido a otras de acuerdo con los recursos políticos de los que disponen. El proceso de descentralización ha complejizado este escenario al extender una trama institucional estatal de por sí débil y crear nuevos espacios de confrontación de intereses políticos. Por ello, puede afirmarse que el Estado, como entidad, no se encuentra separado sino íntimamente ligado a la sociedad, esto es, a los sectores sociales y las fuerzas políticas. Como consecuencia, el aparato Estatal no es autónomo ni monolítico, sino que está sujeto a las desigualdades y presiones que la sociedad global, nacional y local le impone.

#### **4. Análisis de los cambios institucionales**

Los cambios en la arquitectura y las capacidades técnicas de ejecución del Estado van articulándose hasta prefigurar cambios institucionales significativos en el quehacer del Estado y su relación con la sociedad. Como señalan Skocpol y Pierson (2002), los cambios institucionales se hacen más evidentes cuando se observan de manera integrada, es decir, viendo la sinergia entre los distintos cambios en el sector público. En este punto, la literatura sobre el Perú ha combinado análisis sectoriales y generales.

##### ***Cambios institucionales en el quehacer estatal***

En el *ámbito económico* de la distribución y uso de la renta extractiva, el análisis institucional se ha centrado en la creación del canon minero. Varios

autores han analizado el canon como una política de alivio a la pobreza, sin encontrar una relación positiva (Barrantes y otros 2005, De Echave 2005a, Zegarra y otros 2007). La explicación para este fenómeno incluye generalmente la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales para acceder y manejar los fondos del canon. Por otro lado, algunos trabajos han evaluado el canon como un mecanismo para paliar la conflictividad generada alrededor de los proyectos mineros. Nuevamente, las investigaciones muestran una relación negativa: a más fondos asignados, la conflictividad se diversifica y crece. Peor aún: el canon parece estar fomentando la institucionalización de nuevos espacios de conflicto por la captura local de los fondos (Arellano 2011, Salas 2010, Damonte 2012b). En este sentido, la creación del canon es un ejemplo de un cambio en las reglas de juego desde el Estado, que ha tenido efectos institucionales negativos.

En el *ámbito ambiental*, la literatura sobre los cambios institucionales en el quehacer del Estado ha estado centrada en la creación del MINAM. Antes de su creación, varios estudios coincidían en la debilidad de la institucionalidad ambiental estatal (Lanegra 2008, Pulgar-Vidal 2008). Esta debilidad se expresaba principalmente tanto en la imposición de lógicas sectoriales sobre políticas ambientales integradas como en la escasa capacidad institucional y económica del Estado al momento de implementar políticas ambientales. Estos trabajos recomendaron la constitución de una autoridad ambiental, lo que se concretó con la creación del MINAM. Sin embargo, los resultados institucionales de este cambio en la arquitectura del Estado están todavía por verse. Evaluaciones sobre el desarrollo institucional del MINAM coinciden en señalar que este es aún incipiente por diversas razones, entre las que se encuentran la ausencia de apoyo político, la falta de técnicos y presupuestos adecuados para la implementación de los nuevos marcos institucionales, entre otras (Lanegra 2014, Glave y Barrantes 2010, Belausteguigoitia y Tolmos 2011).

En esta línea, hay algunos trabajos que vinculan directamente los cambios ambientales al desarrollo extractivo. Orihuela (2013) nos muestra que el crecimiento económico minero en Chile y el Perú ha impulsado una profesionalización de los sectores vinculados a la extracción, como el

ambiental. De Echave (2012) ve en la priorización del sector extractivo una limitación al desarrollo institucional ambiental que, por consiguiente, se encuentra políticamente condicionado. Por su parte, Zavaleta (2014), en su trabajo sobre la utilización de los EIA en el contexto del conflicto minero de Conga (Cajamarca), analiza de qué manera una herramienta ambiental se convierte en un arma política. En lo que respecta a la política de ordenamiento territorial, Glave (2016) muestra cómo, en contextos de desarrollo extractivo, los actores locales no logran apropiarse de las políticas estatales debido a que la dinámica de la participación y representación política de las comunidades locales en la esfera de la planificación territorial muestra una muy limitada capacidad.

En términos de propuestas alternativas para algunas iniciativas ambientales, Bebbington y Bury (2009) plantean que el monitoreo participativo y la zonificación económica ecológica (ZEE), entendidas como innovaciones institucionales estatales, pueden convertirse en mecanismos que contribuyan a mejorar los esquemas de gobernanza local de los recursos naturales, así como a encauzar la conflictividad alrededor de la explotación minera. Para ello consideran necesaria la participación empresarial y local bajo premisas epistémicas comunes.

En el *plano social*, varios estudios muestran la relación entre los cambios institucionales en el Estado y la creciente importancia que ha adquirido el gran capital minero-empresarial. Se reconocen importantes avances institucionales en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos de *transparencia y consulta* que incluyen al sector extractivo. Por un lado, la incorporación del Estado peruano a plataformas internacionales de vigilancia pública —como la EITI (Corrigan 2014)—, o el desarrollo de iniciativas de vigilancia pública desde ONG como Propuesta Ciudadana o Revenue Watch, han creado espacios y demandas institucionales para la transparencia en la información pública minero-extractiva. Asimismo, se ha producido un cambio institucional en los mecanismos de participación del Estado. Al desarrollo de mecanismos de participación específicos para la aprobación de proyectos mineros le ha seguido la regulación de la consulta previa para pueblos indígenas, como

prácticas de participación ciudadana que gradualmente se institucionalizan en el quehacer estatal (Damonte 2012a).

Sin embargo, la ausencia de desarrollos institucionales mayores en la supervisión estatal local en sitios mineros lleva a algunos autores a describir una especie de «privatización» de la responsabilidad social estatal, es decir, la voluntad del Estado de incentivar una autorregulación privada sobre una pública en localidades mineras (Bebbington 2010, Gil 2009, Salas 2008, Damonte 2016a). Es justamente en este marco que las corporaciones mineras han implementado políticas de responsabilidad corporativa en sitios mineros.

Sobre los efectos sociales del despliegue de prácticas de *responsabilidad social corporativa*, De Echave y otros (2009) hacen un análisis comparativo de distintos conflictos, y establecen una relación entre las estrategias de las empresas y la generación de escenarios de conflicto. En su estudio, reseña cinco tipos de estrategias, no mutuamente excluyentes: a) distribución de compensaciones en forma de obras y dones para las comunidades locales, b) promoción de planes de desarrollo local con la inserción del componente minero, c) establecimiento de mesas de concertación y negociación para gestionar el conflicto, d) manejo de información e inteligencia del espacio local para anticipar y mitigar la oposición, y e) estrategias reactivas coordinadas con la utilización de la Policía.

En su estudio de caso sobre el proyecto Antamina, Kang (2012) también encuentra una relación entre la actuación de la empresa y la conflictividad. La autora argumenta que las intervenciones no deben verse como procesos unidireccionales (empresa-población), sino como campos de disputa de múltiples concepciones y prácticas en competencia. En este marco, la empresa, mediante su apelación a mecanismos y conocimiento técnico, pretende des-politizar las iniciativas de desarrollo. Sin embargo, el resultado es justamente el contrario: la politización de los actores del entorno local alrededor de estas iniciativas. Por último, Kamphuis (2011), en su estudio sobre la empresa de seguridad Forza —que brinda servicios a varias empresas mineras—, nos muestra la privatización del poder coercitivo en localidades mineras como producto, justamente, del despliegue de mecanismos de control privado y la creciente conflictividad.

En esta línea, Bebbington (2010), en una investigación sobre el efecto institucional de las políticas de responsabilidad corporativa en el Estado, encuentra que el desarrollo de dichas políticas tiene dos efectos nocivos para la institucionalidad estatal: el reemplazo de la provisión de los servicios públicos, que deteriora la legitimidad del Estado en la localidad; y la interferencia de programas privados, que dificulta la capacidad del Estado de leer el entorno para construir mejores mecanismos institucionales de gestión de la conflictividad. Sin embargo, en un estudio comparativo entre el Perú, Bolivia y el Ecuador, el mismo autor advierte que si bien la preponderancia del sector privado derivada de un consenso ideológico puede explicar el papel del Estado en el control de la actividad y captura de la renta extractiva, existen tendencias regionales —como la inseguridad sobre la tenencia de recursos, el deterioro de dinámicas institucionales locales y nuevos clientelismos comunes a los tres países— que van más allá de signos ideológicos (Humpreys y Bebbington 2012). Así, la *performance* del Estado peruano en el sector extractivo parece explicarse solo en parte por la «captura» o preeminencia del sector privado.

Es interesante constatar que los cambios institucionales relacionados con el quehacer de las corporaciones no son homogéneos, y dependen de cada corporación y empresa en específico. Si bien existe un marco internacional de principios de RSC, este es de adscripción voluntaria: cada empresa decide adoptar e implementar o no los principios internacionales de RSC. En este contexto, Sanborn (2009), al analizar la *performance* de las empresas mineras chinas, nos muestra no solamente que esta difiere de empresa en empresa, sino también que es adaptativa a la regulación de cada país. Es decir, cada empresa china en singular ajusta su política de RSC a las exigencias y regulaciones públicas presentes en el país donde opera.

### ***Transformaciones institucionales en las localidades mineras***

Las transformaciones institucionales locales en contexto de desarrollos extractivos mineros en distintos países y épocas históricas han generado una

abundante literatura (Epstein 1992, Ferguson 1999, Ballard y Banks 2003). En el caso que nos compete, habría que remitirse a las transformaciones en las comunidades principalmente andinas, donde se han desarrollado grandes proyectos mineros en el contexto de un sistema de producción globalizado y un modelo neoliberal de desarrollo de mercado (Turner 2003). En este contexto, varios estudios han investigado transformaciones institucionales en relación con la representación política y la economía local campesina.

En primer lugar, el nuevo marco institucional formal, informal e híbrido que emerge con el desarrollo extractivo minero parece haber influido significativamente en los cambios institucionales de las formas de representación política y de reproducción económica producidos en los ámbitos rurales andinos donde se han asentado los proyectos mineros.

Por un lado, la presencia de nuevos actores políticos —ONG, federaciones, empresas, etcétera— y la dinámica de pagos, compensaciones y proyectos de desarrollo han afectado de manera visible a las instituciones políticas locales y sus formas de representatividad. Este nuevo contexto ha creado un conjunto de nuevos requerimientos y responsabilidades para instituciones y líderes campesinos, que no necesariamente están capacitados para asumirlos. En esta línea y espacio de estudio, Szablowski (2007) analiza la transnacionalización de normas y luchas campesinas a partir de la intervención del BM en una querrela entre la localidad de San Marcos y la empresa Antamina por un proceso controvertido de reubicación.

Los trabajos de GRADE en este tema muestran los procesos de aprendizaje político de los líderes de las comunidades en el área de influencia directa del proyecto Antamina, quienes, con los años, desarrollan nuevos mecanismos institucionales de negociación con la empresa (Damonte 2008). En el caso del proyecto Las Bambas, la interacción con la empresa parece haber generado nuevos liderazgos que rompen con la división rural-urbana en la esfera política local, al ingresar con éxito desde el ámbito campesino a la competencia política urbana. Este hecho implica un conjunto de transformaciones en las formas institucionales de representación política campesina (Damonte 2016b). En esta línea, en un estudio en el área de influencia del proyecto Río Tinto, se



observa cómo las rondas campesinas terminan encargándose, en acuerdo con la empresa, de la distribución del empleo minero local, función inédita que pone en cuestión su legitimidad (Damonte y otros 2016).

Por otro lado, varios estudios que se refieren a cambios institucionales en las unidades domésticas campesinas observan una dependencia mayor a fuentes de ingreso no tradicionales vinculadas al desarrollo minero (Damonte 2008, Salas 2008, Gil 2009, De Echave 2005a, Bury 2005, Balvín y López 2002). Esta transformación parece estar vinculada al desarrollo de proyectos mineros en dos aspectos. El primero, la reducción en el acceso de recursos locales como tierra o agua. Varios estudios de caso en proyectos mineros en el Perú muestran cómo las unidades productivas rurales ven mermado su acceso a la tierra —por la venta de esta a las operaciones mineras— y/o al agua de calidad, como producto de la contaminación. El segundo aspecto es la aparición de nuevos puestos de trabajo asalariado vinculados a la operación minera.

En este tema, Bury (2005) estudia el vínculo entre la expansión de la explotación de minera Yanacocha y las transformaciones en los medios de vida de las familias campesinas del entorno. Halla que las actividades de adquisición de tierra, inversión en infraestructura y demanda de servicios por parte de la mina han tenido un impacto en la mayor disponibilidad, por parte de las unidades domésticas, de capitales humanos —educación, entrenamiento técnico, salud— y productivos —activos financieros, ingresos monetarios—, mientras que ha deteriorado la disponibilidad de capitales naturales —recursos renovables y no renovables— y sociales —redes y organizaciones—.

Esta transformación en las unidades de producción campesina conlleva a procesos de precarización de la economía campesina y de dependencia del proyecto extractivo. Un conjunto de trabajos realizados desde GRADE nos muestran este fenómeno desde distintos ángulos. Por un lado, las nuevas fuentes de ingresos monetarios no son estables y dependen —directa o indirectamente— del proyecto minero (Damonte 2012b). Algo similar observan Ticci y Escobal (2015) cuando analizan cómo la inversión minera genera un flujo de inmigración importante, pero no una tasa significativa

de empleo. Por otro lado, los flujos monetarios muchas veces no son bien invertidos, lo que provoca procesos de descapitalización de las familias campesinas (Glave y Damonte 2002; Glave, Damonte e Irrunategui 2003). En este sentido, las unidades productivas campesinas parecen ser cada vez más dependientes para su reproducción de recursos monetarios provenientes de la minería.

### ***Conflictos y transformaciones institucionales***

La multiplicación de conflictos durante el último ciclo extractivo ha traído consigo un conjunto de estudios que, en algunos casos, muestran cómo los conflictos socioambientales han servido para catalizar cambios institucionales en ámbitos locales (De Echave 2005b, Revesz y Diez 2006, Balvín y Follegatti 2002, Paredes 2006, Scurrah 2008, Li 2009, Tanaka 2012). Los cambios pueden agruparse en dos temas interrelacionados: las formas de articulación de actores para la movilización y los repertorios desplegados para la protesta. El primer tema está estrechamente relacionado con la constitución de redes de articulación vertical entre actores con el fin de llegar a audiencia globales. A esta nueva forma de protesta se la ha denominado «glocal» —en la medida en que da cuenta de las interacciones entre actores locales y globales— o «política de escala» —en la medida en que implica que los espacios políticos se articulan en distintas escalas— (Swyngedouw 1997). En los análisis de conflictos, esto se traduce en la aparición de actores supralocales —como ONG, Gobiernos extranjeros, BM— en conflictos mineros entre comunidades campesinas y empresas mineras.

Existen varios estudios que dan cuenta de este fenómeno. Scurrah (2008) analiza un conjunto de casos en los que se aprecia cómo, en escenarios conflictivos, los actores sociales locales van tomando conciencia de sus derechos. Aquí se aprecia la articulación entre distintos actores sociales, nacionales e internacionales, para la consecución de resultados políticos. Otro volumen comparativo es el de Henríquez (coordinadora, 2014), en el

que se analizan las estrategias seguidas por los actores de varios conflictos en el Perú y Bolivia. En este compendio, el artículo de Paredes (2014) sobre Tambo Grande resalta los cambios en las formas de movilización como fruto de las alianzas generadas entre actores locales y ONG nacionales y redes internacionales. Li (2009) también apela a la articulación de actores nacionales e internacionales a partir de una agenda mínima: defender el agua. Las divergencias entre los autores en este punto radican en el peso que se le asigna a cada actor al momento de explicar el desarrollo del conflicto, aunque en todos los casos se detectan lo que Tsing llama «fricciones» entre agendas globales y locales (Szablowski 2010, Tsing 2004).

Sin embargo, la presencia de actores «externos» no parece implicar el reemplazo de formas locales de movilización. En realidad, la importancia de cada uno de los actores en conflicto dependerá de las dinámicas propias y singulares de cada conflicto. Con relación a las dinámicas de movilización, De Echave y otros (2009) realizan un análisis comparativo de cinco casos —Yanacocha, Antamina, Las Bambas, Tambogrande y Majaz— para argumentar que es posible categorizar cuatro escenarios de conflictividad a partir del cruce de dos variables: la percepción del impacto de las actividades mineras y las capacidades para el desenvolvimiento de acciones colectivas. A partir de esta tipología, los autores concluyen que la relación conflictividad-protesta no es necesariamente idéntica, sino que depende del contexto institucional y social específico, y pueden existir entornos conflictivos sin una traducción en protesta social. Asimismo, Zavaleta (2014) analiza las causas histórico-estructurales que llevaron a la sociedad cajamarquina a mantener una postura antagónica con la empresa minera en el conflicto de Conga. Según el autor, estas causas dieron paso a la formación de grupos opositores, tanto rurales como urbanos, precariamente articulados durante el conflicto.

El caso Tintaya (Reyna 2009, Zeisser 2015, De Echave 2015) ofrece un buen ejemplo de la presencia de formas locales y globales de movilización y conflicto. Aquí podemos observar la emergencia y las alianzas entre nuevos y viejos actores nacionales e internacionales como las comunidades campesinas, un conjunto de ONG, la empresa australiana y el Defensor

del Pueblo de ese país. En este contexto, se desarrollaron nuevas formas de movilización y negociación que, finalmente, terminaron con la firma de acuerdos. Asimismo, la protesta violenta, seguida por la instalación de mesas de diálogo en Tintaya, da cuenta de una progresión muy usual en los conflictos socioambientales en el Perú. El caso Tintaya es un buen ejemplo de un conflicto emblemático que sirve como catalizador de un conjunto de cambios institucionales.

El segundo tema se refiere a los repertorios de movilización. Por ejemplo, en el caso de Tambo Grande queda claro que los actores locales innovaron al momento de diseñar sus repertorios de lucha, incorporando instrumentos como página web y *performances* (Paredes 2006). Sin embargo, la adquisición de nuevos repertorios de protesta no significa el abandono de las antiguas. Damonte (2008) muestra, por ejemplo, cómo, con el fin de enfrentarse a la empresa minera, las comunidades reproducen, por medio de trabajos de memoria colectiva, formas campesinas de protesta utilizadas durante la reforma agraria.

El balance de investigación sobre movilización y protesta de Paredes y De la Puente (2014) es una buena entrada al tema y aporta, además de una interesante cronología, un conjunto de reseñas que dan cuenta de innovaciones en la manera en que las poblaciones locales se movilizan en los conflictos socioambientales actuales. Este trabajo también identifica que en la literatura aún existe un vacío sobre las nuevas formas de negociación en contextos extractivos. Todavía no se ha escrito suficiente sobre la multiplicación de comités de defensa y mesas de diálogo en el Perú. Otro vacío en el tema de conflictos es la falta de estudios que analicen en qué medida la protesta violenta se va institucionalizando como vehículo efectivo de interacción con el Estado y las empresas.

Finalmente, Franks y otros (2014) exploran la relación entre los conflictos medioambientales y la sostenibilidad de los proyectos mineros. Argumentan que, para las corporaciones, los conflictos medioambientales representan riesgos socioambientales que, para ser constructivamente gestionados, deben ser traducidos en mecanismos regulatorios endógenos a

las empresas mineras. Así, se detalla el rol de los esquemas de conversión del conflicto en costos, lo que permite un lenguaje de toma de decisiones más afín a las dinámicas corporativas. Se sugiere que, en un ejercicio comparativo, la inversión en instrumentos y cuadros que identifiquen y gestionen la fricción social alrededor de los riesgos socioambientales termina siendo menos costosa que un escenario de conflictividad instalada.

Sin embargo, como analiza Tanaka (2012), la reacción institucional del Estado frente a la presión social expresada en los conflictos ha sido limitada. El autor expone dos razones que, según su criterio, explican esta limitación. En primer lugar, las insuficiencias en la dotación de recursos financieros, logísticos y técnicos, así como de instrumentos de intervención —como protocolos y procedimientos— en las oficinas sectoriales ligadas a la gestión de conflictos, con excepción de la Defensoría del Pueblo, que en los últimos años ha logrado poner en marcha, con consistencia y continuidad, pautas de documentación y mediación. En segundo lugar, el desfase existente entre la gradual complejización de los conflictos y el desarrollo institucional del Estado para gestionarlos, lo que se evidencia en la ausencia de una reforma normativa del aparato público, así como en la incapacidad del sistema político —como partidos políticos y sindicatos— para proponer políticas públicas adecuadas.

### ***Cambio institucional y desarrollo: ¿la «maldición de los recursos»?***

La generación de cambios institucionales significativos en el contexto del crecimiento extractivo minero ha llevado a algunos autores a analizar el caso peruano en el marco de un posible escenario de «maldición de los recursos». Esta frase se refiere a la situación de países que, contando con abundantes recursos naturales no renovables —como minerales o petróleo—, tienden a ser menos desarrollados que los países con menos recursos. Esta paradoja generalmente se explica por una variedad de factores, entre los que se mencionan procesos regresivos de desarrollo institucional. Así, algunos

trabajos sobre el cambio institucional vinculado al desarrollo extractivo han buscado analizar en qué medida se puede hablar de una «maldición de los recursos» en el caso peruano y andino en general.

Desde una perspectiva de economía política, Thorp (2012) estudia los efectos económicos e institucionales de la «maldición de los recursos» en el Perú e identifica la interacción de tres instituciones que explican esta situación. La primera es el incremento de la centralización política en la costa y en Lima, lo que desarticula el origen de las rentas mineras (la sierra) con su posterior locación e inversión (las ciudades o el exterior). La segunda es la discriminación racial que, al operar como institución exclusiva, deteriora la distribución de recursos entre la población, y con ello, la formación de culturas empresariales que desenvuelvan caminos de diversificación. Y la última, la confusión de los intereses privados y públicos, que es un mecanismo institucional persistente y ligado al pobre desempeño modernizador de las industrias extractivas.

Siguiendo un análisis histórico-político similar, Paredes (2012) explora los efectos económicos e institucionales de la «maldición de los recursos» en Bolivia. Encuentra que este país ha mostrado muchos de los efectos asociados a la «maldición de los recursos» debido a la combinación, a inicios de la República, de una elite fragmentada y dependiente de las actividades rentistas con un Estado débil, lo que se tradujo en una inercia de largo plazo cuyo rasgo central era la poca capacidad del Estado de implementar políticas e instrumentos alrededor del uso de las rentas extractivas.

Desde un enfoque de economía institucional, Orihuela (2013) afirma, para el caso del Perú y Chile, que las configuraciones institucionales resultantes de matrices económicas extractivas —las «enfermedades» que constituyen la «maldición de los recursos naturales»— no necesariamente se establecen como determinantes del comportamiento de las políticas públicas, sino como un campo en el que estas toman forma a partir de reglas e incentivos. De esta manera, si bien los arreglos institucionales han dirigido las tendencias hacia la existencia de prácticas rentistas, la actuación de centros de investigación e investigadores —ingenieros y economistas en Chile,

economistas en el Perú— logró establecer reglas de manejo macroeconómico fiscalmente razonables —como los fondos de compensación para sostener políticas contracíclicas—, a contrapelo de las inercias del extractivismo.

En un trabajo que repasa los efectos institucionales de la «maldición de los recursos» y su relación con la adopción de reformas para encaminar la conflictividad en el Perú, Bebbington y otros (2008) encuentran que, si bien los objetivos de reforma del sector son relativamente claros, el hecho de que, en coyunturas de conflictividad, la sostenibilidad del negocio se defina a partir de arreglos de corto y mediano plazo con los actores políticos y sociales atenta contra la adopción de mejores instituciones a largo plazo. El mismo autor afirma que el desarrollo extractivo en la región andina ha generado una mayor movilización y conflictividad, el cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones y el debilitamiento de la esfera pública (Bebbington 2009). En esta línea, Viale y Monge (2012) afirman que, en contraposición con el escenario nacional, en las regiones mineras se está produciendo una «enfermedad chola», lo que determina que, efectivamente, en esas zonas se pueda hablar de un deterioro institucional.

Por otro lado, estudios econométricos buscan establecer relaciones entre institucionalidades o formas de gobierno y la dependencia económica respecto a la exportación de recursos naturales en varios países, incluyendo el Perú. En esta línea, Corrigan (2014) encuentra que la EITI modera los efectos de la «maldición de los recursos» en los indicadores de PBI per cápita, efectividad de gobierno, efectividad de sanciones y calidad de regulación. Sin embargo, tiene un efecto débil en la mejora de los indicadores de transparencia y corrupción, y ningún efecto en la estabilidad política y la conflictividad. Mientras, Haber y Menaldo (2011) examinan la relación entre dependencia de recursos naturales y autoritarismo. Sus hallazgos apuntan a que los efectos de la dependencia de los recursos naturales en la aparición de autoritarismos son aleatorios, y algunos casos muestran un impacto favorable hacia la emergencia de instituciones democráticas. Esto a pesar de que, en algunos ciclos, las rentas extractivas sostuvieron regímenes autoritarios; sin embargo, en el largo plazo la relación no se hace evidente ni significativa.

## 5. Conclusiones

En primer lugar, las investigaciones muestran un conjunto de cambios en la institucionalidad estatal vinculados al desarrollo extractivo. Un conjunto de organizaciones recientes ha inaugurado nuevas prácticas y procedimientos, principalmente en los sectores económicos, extractivos y ambientales. Junto a estas novedosas prácticas institucionalizadas, han surgido instituciones informales o híbridas que, en conjunto, muestran el nuevo contexto institucional generado a partir del desarrollo del último ciclo extractivo minero.

Sin embargo, estos cambios no han sido homogéneos. Algunos sectores, como el económico y el extractivo, han sido privilegiados, mientras el desarrollo de procedimientos tendientes a la extracción de capital ha recibido mayor atención que la institucionalidad de regulación ambiental y, sobre todo, social. Asimismo, se ha priorizado el desarrollo institucional en el Estado central por sobre el de otras escalas estatales, como las regiones. Este cambio institucional desigual y fragmentario nos muestra la diversidad de agendas y actores que compiten por liderar o resistir las transformaciones al interior del aparato estatal, que de ninguna manera puede entenderse como un ente monolítico o con una posición definida única y coherente.

La mayoría de estudios encuentra que el modelo de desarrollo neoliberal ha enmarcado los cambios en el Estado. En este contexto, el debate se centra en el peso de los agentes: los organismos multilaterales y las corporaciones mineras son los que, al parecer, han moldeado el aparato y la política del Estado. Sin embargo, también existen estudios que sustentan la importancia de la profesionalización del Estado, o de la movilización social en forma de conflictos, como agentes de cambio institucional. En este tema, los estudios realizados desde GRADE han contribuido a analizar las características proextractivas de la institucionalidad estatal actual, así como las limitaciones que han tenido que afrontar las políticas de redistribución de renta minera y planificación territorial.

En relación con el desarrollo institucional corporativo, la literatura nos muestra un conjunto de avances. Las corporaciones mineras no solamente



han traído consigo nuevas normas y procedimientos internacionales referidos a los principios de RSC, sino que han intentado ajustar esta institucionalidad al escenario peruano. Sin embargo, los estudios muestran que, como señala Warhurst (2001), las políticas corporativas todavía no alcanzan a fortalecer las premisas que identifican las intervenciones desarrollistas sostenibles, las cuales son definidas por las Naciones Unidas como inclusivas, equitativas, articuladas socialmente, prudentes y seguras (Bansal y Howard 1997). Los problemas principales son la falta de legitimidad por parte del quehacer de la empresa en cuestiones ligadas al desarrollo y la heterogeneidad en la institucionalidad corporativa. Las empresas tienen dificultades para asumir responsabilidades vinculadas al Estado y lo hacen sin ningún marco normativo que las unifique.

Con respecto a los cambios institucionales en las localidades mineras, la literatura observa modificaciones en las formas de representación y movilización política, así como en la economía local. Los actores locales al parecer están buscando nuevos liderazgos, nuevas formas de movilización y negociación a fin de conseguir mejores condiciones y réditos en el escenario extractivo. Para algunos autores, esta transformación puede ser positiva, en la medida en que las organizaciones locales pueden articularse a redes de apoyo internacionales; para otros, la interacción no regulada con las empresas está creando más bien conflictos, divisiones internas y deterioro de los medios de vida. En este tema, se debería desarrollar más investigación sobre la manera en que las dinámicas e interdependencias institucionales locales se articulan a las dinámicas regionales y nacionales en contextos de globalización.

En relación con los conflictos, como bien señalan Barron, Diprose y Woolcock (2006), estos están asociados a procesos acelerados de cambio, como los generados por los grandes proyectos mineros. La dimensión institucional de estas transformaciones está marcada por la falta de instituciones mediadoras y, en particular, por el pobre rendimiento del Estado. Como sostienen Revesz y Diez (2006) y Tanaka (2005), la ausencia de una política o de reglas claras sobre los derechos y la compensación a las poblaciones afectadas, así como la inexistencia de un rol regulador y mediador del Estado, son causas comunes

de conflictos en el Perú. Se ha tratado de superar estas ausencias por medio de la creación de instituciones locales como comités, mesas de diálogo, etcétera, en las que no solo la sociedad civil, sino también las empresas, han desempeñado un papel relevante. Sin embargo, las experiencias desarrolladas en este sentido no han resuelto el problema; peor aún, la protesta violenta corre el riesgo de convertirse en la única respuesta institucional efectiva para lograr que el Estado y las empresas presten atención a las demandas locales.

Por último, entre los autores existe cierto consenso que nos llevaría a afirmar que en el Perú no se ha consolidado un escenario de «maldición de los recursos», aunque se hayan desarrollado algunos de sus elementos. En todos los estudios, se muestra al desarrollo extractivo como el agente principal de cambios institucionales que nos podría acercar a la paradoja planteada desde esta teoría como una fuerte dependencia de la extracción primaria o una importancia política preponderante del sector extractivo. Sin embargo, varios autores resaltan que se han desarrollado contextos políticos y mecanismos institucionales que nos han prevenido de dicha «maldición».

## Referencias bibliográficas

- Arellano Yanguas, Javier (2011). Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Aste Daffos, Juan (1997). *Transnacionalización de la minería peruana: problemas y posibilidades hacia el siglo XXI*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ballard, Chris y Glenn Banks (2003). Resource wars: the anthropology of mining. *Annual Review of Anthropology*, 32, 287-313.
- Balvín, Doris y José Luis López Follegatti (2002). *Medio ambiente, minería y sociedad: una mirada distinta*. Lima: Labor.
- Bansal, Pratima y Elizabeth Howard (Eds.) (1997). *Business and the natural environment*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Barrantes, Roxana; Patricia Zárate y Anahí Durand (2005). «*Te quiero, pero no*»: minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: IEP y Oxfam.
- Barrón, Patrick; Rachael Diprose y Michael Woolcock (2006). *Local conflict and community development in Indonesia: assesing the impact of the Kecamatan Development Program*. Working Paper, 4212. Washington, DC: Banco Mundial.
- Baviskar, Amita (1995). *In the Belly of the River: tribal conflicts over development in the Narmada Valley*. Delhi: Oxford University Press.
- Bebbington, Anthony (2010). Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. En Ravi Raman y Ronnie D. Lipschutz (Eds.). *Corporate social responsibility: discourses, practices and perspectives* (pp. 97-115). London: Palgrave MacMillan.
- Bebbington, Anthony (2009). Latin America: contesting extraction, producing geographies. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 30(1), 7-12.

- Bebbington, Anthony y Jeffrey T. Bury (2009). Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(41), 17296-301.
- Bebbington, Anthony; Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnars (2008). Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Development and Change*, 39(6), 965-992.
- Belausteguigoitia, Juan Carlos y Raúl Tolmos (2011). *Sostenibilidad ambiental para el crecimiento económico y bienestar social*. Lima: Banco Mundial.
- Burneo, María Luisa y Anahí Chaparro (2010). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Anthropologica*, 28(28), 85-110.
- Bury, Jeffrey T. (2008). Transnational corporations and livelihood transformations in the Peruvian Andes: an actor-oriented political ecology. *Human Organization*, 67(3), 307-321.
- Bury, Jeffrey T. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A*, 37(2), 221-239. Recuperado de <http://doi.org/10.1068/a371>.
- Castillo, Gerardo (2015). *Transforming Andean space: local experiences of mining development in Peru* (Tesis doctoral). Tesis para optar por el grado de doctor en Filosofía. University of Queensland.
- Castillo, Gerardo (2006). Se vende oro: la creación de espacios contestados en la promoción de la minería peruana. En María Eugenia Ulfe y Gisela E. Cánepa (Eds.). *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú* (pp. 95-106). Lima: CONCYTEC.
- Corrigan, Caitlin C. (2014). Breaking the resource curse: transparency in the natural resource sector and the extractive industries transparency initiative. *Resources Policy*, 40, 17-30.

- Damonte, Gerardo (2016a). *Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa. Sociedad civil y política minera en América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Damonte, Gerardo (2016b). Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos. En Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.) *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 19-58). Lima: GRADE.
- Damonte, Gerardo (2014). El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales. En Barbara Gobel y Astrid Ulloa (Eds.) *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 37-73). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Ibero-Amerikanisches Institut y DesiguAldades.net.
- Damonte, Gerardo (2012a). *Managing conflict through consultation: Latin America's experience*. Economic Development, Extractive Industries and Conflict Management, Policy Brief 1. ELLA.
- Damonte, Gerardo (2012b). Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. En *Desarrollo rural y recursos naturales* (pp. 95-122). Lima: GRADE.
- Damonte, Gerardo (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú. En *Perú, el problema agrario en debate. SEPIA XII* (pp. 19-77). Lima: SEPIA.
- Damonte, Gerardo (2006). Imágenes en negociación: la entrada de la nueva minería a la esfera pública nacional. En María Eugenia Ulfe y Gisela E. Cánepa (Eds.). *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú* (pp. 79-93). Lima: CONCYTEC.
- Damonte, Gerardo; Manuel Glave y Rafael Barrio de Mendoza (2016). Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión

- territorial: conclusiones finales. En Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.) *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 97-108). Lima: GRADE.
- Dargent, Eduardo (2014). *Technocracy and democracy in Latin America: the experts running government*. Cambridge University Press.
- De Echave, José (2015). *La minería en el sur andino: el caso de Cusco*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José (2012). Se busca una política ambiental: gestión ambiental, conflictos sociales y retos pendientes. En OXFAM. *Informe Perú 2011-2012: pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú* (pp. 34-43). Lima: OXFAM.
- De Evache, José (2005a). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José (2005b). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina Tintaya en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José; Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Lanata y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC y CIES.
- Douglas, Mary (1986). *How institutions think*. Syracuse: University Press.
- Durand, Francisco (2015). *Poder político y gobierno minero*. Lima: CooperAcción.
- Elden, Stuart (2010). Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817.
- Epstein, Arnold L. (1992). *Scenes from African urban life: collected Copperbelt papers*. Edinburgh University Press.
- Ferguson, James (1999). *Expectations of modernity: myths and meanings of urban life on the Zambian Copperbelt*. California: University of California Press.

- Franks, Daniel M.; Rachel Davis, Anthony Bebbington, Saleen H. Ali, Deanna Kemp y Martin Scurrah (2014). Conflict translates environmental and social risk into business costs. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(21), 7576-7581.
- Gil, Vladimir (2009). *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. Lima: IEP.
- Glave, Manuel (2016). Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apuímac). En Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 79-96). Lima: GRADE.
- Glave, Manuel y Roxana Barrantes (2010). Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010. En José Rodríguez y Mario Tello (Eds.) *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: PUCP.
- Glave, Manuel y Gerardo Damonte (2002). *Evaluación independiente del programa de postreubicación de la compañía minera Antamina*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Glave, Manuel; Gerardo Damonte y M. Irrunategui (2003). *Evaluación independiente del programa de postreubicación de la compañía minera Antamina*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Glave, Manuel y Juana Kuramoto (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). Lima: GRADE.
- Guha, Ramachandra y Joan Martínez-Alier (1997). *Varieties of environmentalism: essays North and South*. London: Earthscan.
- Haber, Stephen y Victor Menaldo (2011). Do natural resources fuel authoritarianism?: a reappraisal of the resource curse. *American Political Science Review*, 105(1), 1-26.
- Hall, Peter A. (2010). Historical institutionalism in rational and sociological perspective. En James Mahoney y Kathlenn Thelen (Eds.). *Explaining*

- institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 369-404). New York: Cambridge University Press.
- Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003). *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Working Paper, 307. Kellogg Institute.
- Henríquez, Narda (Coord.) (2014). *Conflicto social en los Andes: protestas en el Perú y Bolivia*. Lima: PUCP.
- Himley, Matthew (2014). Monitoring the impacts of extraction: science and participation in the governance of mining in Peru. *Environment and Planning A*, 46(5), 1068-1087.
- Himley, Matthew (2013). Regularizing extraction in Andean Peru: mining and social mobilization in an age of corporate social responsibility. *Antipode*, 45(2), 394-416.
- Hinojosa-Valencia, L. y Anthony Bebbington (2008). Struggles over territory and livelihood in neoliberalized environments: transnational mining companies and civil-society networks in the Andes. Documento de trabajo. *Territorio, conflicto y desarrollo en los Andes*. University of Manchester.
- Humphreys, Denise y Anthony Bebbington (2012). Post-what?: extractive industries, narratives of development and socio-environmental disputes across the (ostensibly changing) Andean region. En Havard Haarstad (Ed.) *New political Spaces in Latin American natural resources government* (pp. 17-37). New York: Palgrave McMillan.
- Kamphuis, Charis (2011). La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza. *Apuntes*, 38(68), 63-108.
- Kang, Jungwon (2012). Conceptualizing development in the Peruvian Andes: the case of the Compania Minera Antamina. *Human Organization*, 71(3), 268-277.



- Lanegra, Iván (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En Gerardo Damonte y Gisselle Vila (Eds.). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 29-46). Lima: PUCP.
- Lanegra, Iván (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: UCCI.
- Lanegra, Iván y Beatriz Merino (2013). *Consulta previa a los pueblos indígenas: el desafío del diálogo intercultural en el Perú*. Lima: CENTRUM y GIS.
- Leftwich, Adrian (2006). *What is politics?: the activity and its study*. Cambridge: Polity Press.
- Li, Fabiana (2009). Documenting accountability: environmental impact assessment in a Peruvian mining project. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 32(2), 218-236.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.
- Martínez-Alier, Joan (2002). *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Menaldo, Victor (2015). The new political economy of natural resources in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 163-173.
- Muñoz, Ismael; Maritza Paredes y Rosemary Thorp (2007). Group inequalities and the nature and power of collective action: case studies from Peru. *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Orihuela, José Carlos (2013). How do «Mineral-States» learn?: path-dependence, networks, and policy change in the development of economic institutions. *World Development*, 43, 138-148.
- Orihuela, José Carlos (2012). Building and re-engineering «Good Governance» in Chile. En *The developmental challenges of mining and oil lessons from Africa and Latin America* (pp. 19-43). London: Palgrave Macmillan.
- Panfichi, Aldo y Omar Coronel (2011). Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica. En *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 393-422). Lima: PUCP e IEP.

- Paredes, Maritza (2014). La glocalización de las protestas mineras y las lecciones de Tambogrande. En Narda Henríquez (Coord.). *Conflicto social en los Andes: protestas en el Perú y Bolivia* (pp. 135-158). Lima: PUCP.
- Paredes, Maritza (2012). *Shaping the State in the Andes: a comparative historical analysis of mineral dependence in Bolivia, Chile and Peru* (PhD dissertation). University of Oxford.
- Paredes, Maritza (2006). Discurso indígena y conflicto minero en el Perú. En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XI* (pp. 501-539). Lima: SEPIA.
- Paredes, Maritza y Lorena de la Puente (2014). Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas. En Gerardo Damonte y Gisselle Vila (Eds.). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 75-106). Lima: PUCP.
- Pascó Font, Alberto; Gerardo Damonte, Alejandro Diez, Guillermo Salas y Ricardo Fort (2001). Perú: learning by doing. En Gary McMahon y Felix Remy (Eds.). *Large mines and the community socioeconomic and environmental effects in Latin America, Canada and Spain* (pp. 143-197). Ottawa: World Bank y IDRC.
- Portocarrero Suárez, Felipe; Cynthia Sanborn y Luis Antonio Camacho (2007). *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Pulgar-Vidal, Manuel (2008). Ministerio del Ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú. *Themis: Revista de Derecho*, 56, 87-99.
- Revesz, Bruno y Alejandro Diez (2006). El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros). En *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional* (pp. 49-88). Lima: DESCO.
- Reyna, I. (2009). *Poder y conflictos mineros: caso Tintaya* (Tesis de maestría). Mención: Relaciones Internacionales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.

- Salas, Guillermo (2010). La embriaguez del canon minero: la política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, 28(28), 111-138.
- Salas, Guillermo (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina* (1997-2002). Lima: IEP.
- Sanborn, Cynthia (2009). China Inc., las industrias extractivas y el Perú: un estudio exploratorio. En Cynthia A. Sanborn y Víctor Torres. *La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú* (pp. 225-379). Lima: Universidad del Pacífico y CooperAcción.
- Scurrah, Martín (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP.
- Sindzingre, Alice (2004, September). *The relevance of the concepts of formality and informality: a theoretical appraisal*. Ponencia presentada en EGDI-WIDER Conference Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsinki, Finland.
- Skocpol, Theda y Paul Pierson (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. En Ira Katznelson y Helen V. Milner. *Political science: state of the discipline* (pp. 693-721). New York: W. W. Norton.
- Soria, Laura (2015). *Country-study Peru on accountability of the budgeting process with revenue from the extractive industries*. Lima: Societas.
- Strange, Susan (1996). *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swyngedouw, Erik (1997). Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. En Kevin R. Cox (Ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local* (pp. 137-166). New York: The Guilford Press.
- Szablowski, David (2010). Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos. *Anthropologica*, 28(28), 217-238.
- Szablowski, David (2007). *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Portland, OR: Hart Publishing.

- Tanaka, Martín (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Y ¿qué hacer al respecto? *Economía y Sociedad*, 79, 36-43.
- Tanaka, Martín (2005). La importancia del Estado y de las instituciones. En Roxana Barrantes, Patricia Zárate y Anahí Durand (Eds.). «*Té quiero, pero no*»: minería, desarrollo y poblaciones locales (pp. 9-15). Lima: IEP y Oxfam.
- Thorp, Rosemary (2012). The challenges of mining-based development in Peru. En *The developmental challenges of mining and oil lessons from Africa and Latin America* (pp. 110-130). London: Palgrave Macmillan.
- Ticci, Elisa y Javier Escobal (2015). Extractive industries and local development in the Peruvian Highlands. *Environment and Development Economics*, 20(1), 101-126.
- Tsing, Anna L. (2004). *Friction: an ethnography of global connection*. Princeton University Press.
- Turner, Terence (2003). Clase, cultura y capitalismo: perspectivas históricas y antropológicas de la globalización. En José Luis García y Ascensión Barañano (Coords.). *Culturas en contacto: encuentros y desencuentros* (pp. 65-110). Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Subdirección General de Información y Publicaciones.
- Urteaga, Patricia (2013). Entre la abundancia y la escasez de agua: discursos, poder y biocombustibles en Piura, Perú. *Debates en Sociología*, 38, 55-80.
- Urteaga, Patricia (2011). *Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes*. Lima: IEP.
- Vanclay, Frank y Daniel Bronstein (Eds.) (1995). *Environmental and social impact assessment*. Chichester (UK): Wiley.
- Velásquez, Teresa (2012). The science of corporate social responsibility (CSR): contamination and conflict in a mining project in the southern Ecuadorian Andes. *Resources Policy*, 37(2), 233-240.

- Viale, Claudia y Carlos Monge (2012). La enfermedad chola. *Quehacer*, 185, 80-85.
- Warhurst, Alyson (2001). Corporate citizenship and corporate social investment. *Journal of Corporate Citizenship*, 1(1), 57-73.
- Zavaleta, Mauricio (2014). *La batalla por los recursos en Cajamarca*. Cuadernos de Trabajo, 18. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales.
- Zegarra, Eduardo; José Carlos Orihuela y Maritza Paredes (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo, 51. Lima: GRADE.
- Zeisser, Marco (2015). *La experiencia de la Mesa de Diálogo en Espinar 2012-2013: ¿un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?* Lima: CooperAcción.

## CAPÍTULO 10

# CAMBIO GLOBAL, ALTA MONTAÑA Y ADAPTACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIAL Y GEOGRÁFICA

*Manuel Glave y Karla Vergara*

### **Resumen**

El presente estudio documenta los principales avances en tres ámbitos: el institucional, el de la generación de conocimiento científico y el de los proyectos de adaptación frente al cambio climático en el Perú. Asimismo, mediante un análisis de caso en la cordillera Blanca, se evidencian las posibles limitaciones que pueden enfrentar los proyectos de adaptación cuando se implementan desde una mirada sectorial carente de suficiente información física y social.

A partir de estas evidencias, se discute la importancia de estudiar los ecosistemas de montaña desde el concepto de cambio global y se identifican tres retos para la adaptación efectiva en el Perú: a) compatibilizar las actividades productivas y los modos de vida con la realidad hidrológica; b) elaborar y ejecutar proyectos de adaptación que tomen en cuenta la realidad física y social en su ámbito de estudio, así como las realidades externas; y c) integrar investigaciones físicas y sociales en las políticas públicas.

El análisis de estos retos promueve una reflexión espacial y temporal sobre la necesidad de contar con una política multisectorial peruana que no solo responda o implemente proyectos de adaptación tomando en cuenta las realidades y necesidades de las poblaciones de los ecosistemas de montaña, sino que también compatibilice los proyectos aguas abajo —proyectos de irrigación, suministros de agua potable para las ciudades, trasvases, entre otros— con la realidad hídrica de las cuencas, y los efectos actuales y futuros del cambio climático en los ecosistemas de montaña.

## Introducción

Desde que en el 2001 el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) definiera el cambio climático como «una importante variación estadística en el estado medio de clima o variabilidad [...] que puede deberse a procesos naturales internos o a un forzamiento externo, o a cambios antropógenos duraderos en la composición de la atmósfera o en el uso de la tierra»,<sup>1</sup> se presentaron una serie de retos para los países que adoptaron y asumieron esa postura. Por un lado, los países denominados del primer mundo tienen que actuar sobre todo en la reducción de sus emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y en la búsqueda de nuevas tecnologías amigables con el medioambiente. Por otro lado, los países en vías de desarrollo tienen como meta principal la reducción de su vulnerabilidad y la adaptación a los cambios por efecto del cambio climático.

Por ello, la Comisión Nacional de Cambio Climático se ha planteado entre sus objetivos la mitigación y adaptación al cambio climático. Sobre la base de estudios y proyecciones científicas, se busca implementar diversos programas de mitigación como reforestación, forestación y bonos de carbono, así como capacitaciones y programas de adaptación con énfasis en las poblaciones pobres de alta montaña. Los ecosistemas de alta montaña son claves en el análisis de los efectos del cambio climático, pues no solo brindan información sobre la historia del clima mediante los testigos de hielo, sino que son una de las principales fuentes de recursos naturales, en especial de agua. Es en estos ecosistemas donde se puede apreciar con mayor intensidad el cambio climático, sobre todo mediante la tendencia y monitoreo del derretimiento glacial.

El Gobierno peruano ha manifestado su reconocimiento de la importancia de las montañas mediante acciones concretas. Al ser uno de los países partícipes de la Cumbre de la Tierra (1992), el Estado asumió una serie de compromisos para lograr el desarrollo sostenible, entre estos los relacionados con la montaña. Así, en la Conferencia de la Organización de

---

1 IPCC (2001).

las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 (2012), el país inauguró el Pabellón de Montañas, con el fin de destacar los ecosistemas de montaña y promover la discusión sobre su importancia en el abastecimiento de agua, la conservación de la diversidad biológica, la seguridad alimentaria y la adaptación al cambio climático.

Asimismo, el Perú presentó el *Informe país*, documento que recopila los principales logros, avances y limitaciones en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre de la Tierra, así como las perspectivas y retos que tendrá en el futuro para lograr el desarrollo sostenible. En el punto 28 del «Resumen ejecutivo», se señala que «el Perú es un país de montañas y, en estos veinte años, ha registrado un proceso de recuperación y reconocimiento de las estrategias de manejo de los ecosistemas de alta montaña que desarrollan las comunidades andinas, asociado a la revalorización de la cultura, el conocimiento tradicional, la conservación y el uso de la agrobiodiversidad andina» (Ministerio del Ambiente 2012).

Efectivamente, el Estado peruano ha presentado avances significativos en lo que se refiere a los instrumentos de política y gestión sobre el cambio climático. La Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (2016) y la nueva Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (2015) muestran los avances en investigación y los esfuerzos por aplicar la transversalidad y la multisectorialidad en los proyectos de mitigación y adaptación. Sin embargo, en este último ámbito —sobre todo de las poblaciones localizadas en los ecosistemas de montaña—, está pendiente elaborar y aplicar estrategias y respuestas precisas de adaptación para las poblaciones alejadas, con pocos recursos económicos y que dependen de los elementos climáticos para realizar sus actividades.

Por ello, el objetivo de este documento es mostrar los avances que se han logrado en el Perú en el ámbito del conocimiento científico, las políticas y los proyectos con respecto a la adaptación frente al cambio climático. Asimismo, se busca evidenciar, mediante el concepto de cambio global, cómo los proyectos de adaptación ya impulsados pueden verse frenados por no incluir contextos que trascienden la localidad. De esta manera, se



promoverá una reflexión espacial y temporal no solo en la implementación de proyectos de adaptación en ecosistemas de montaña, sino también en la elaboración de proyectos aguas abajo, tales como proyectos de irrigación, suministros de agua potable para las ciudades, trasvases, entre otros.

El documento se divide en tres partes. En la primera se resaltan los avances institucionales del Estado peruano en el tema de cambio climático y adaptación, se presenta un breve resumen de los aportes de investigación y se sistematizan los proyectos de adaptación aplicados en el Perú. En la segunda sección se reflexiona sobre los avances presentados y se discute la importancia del concepto de cambio global, las montañas y su investigación, con miras a comprender de manera integral la dinámica de transformación que implica el cambio climático tanto para estos ecosistemas como para los procesos o proyectos de adaptación. Finalmente, en la tercera y última sección se discuten algunos retos para implementar una nueva adaptación efectiva frente al cambio climático en los Andes peruanos.

## **1. Avances institucionales, de investigación y adaptación en los ecosistemas de montaña en el Perú**

El Ministerio del Ambiente (MINAM) (2010a) señala que, en el Perú, el cambio climático genera los siguientes nueve efectos: a) Cambios en los patrones de lluvia, que traen como consecuencia sequías e inundaciones. b) La elevación del nivel del mar, cuyas principales afectaciones se relacionan con la disponibilidad de agua potable, el turismo y la pesca. c) El derretimiento de los glaciares, que ya ha generado la pérdida del 22% de su cobertura durante los últimos 35 años. d) Las olas de calor, que contribuyen a la expansión de enfermedades. e) El aumento de las temperaturas, que intensifica la expansión de plagas y el riesgo de que se produzcan incendios forestales. f) El incremento de la frecuencia e intensidad de los desastres climáticos. g) La ocurrencia del evento de El Niño más frecuente e intenso. h) La sabanización del Amazonas, que podría producir millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. i) La reducción de la biodiversidad y el aumento del número de especies en peligro de extinción.

En este contexto, el Perú es un país altamente vulnerable al cambio climático, debido a factores estructurales exacerbados por la pobreza e inequidad, que se suman a la condición de vulnerabilidad existente en los ecosistemas de importancia global: a) zonas costeras bajas; b) zonas áridas y semiáridas; c) zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación; d) ecosistemas montañosos frágiles; e) zonas propensas a desastres; f) zonas de alta contaminación atmosférica urbana; y g) economías dependientes en gran medida de los ingresos generados por la producción y el uso de combustibles fósiles (Ministerio del Ambiente 2015). Sin embargo, el cambio climático no debería ser considerado como una situación generalizada de consecuencias negativas. Algunos estudios (Malletta 2009, Malletta y Malletta 2011) señalan potenciales impactos positivos, e incluso identifican experiencias positivas de las comunidades altoandinas frente a las variaciones climáticas (Vergara Rodríguez 2012). Por lo tanto, desde la investigación, se trata de una oportunidad para indagar los efectos locales negativos y positivos del cambio climático en los ecosistemas, las sociedades y sus actividades.

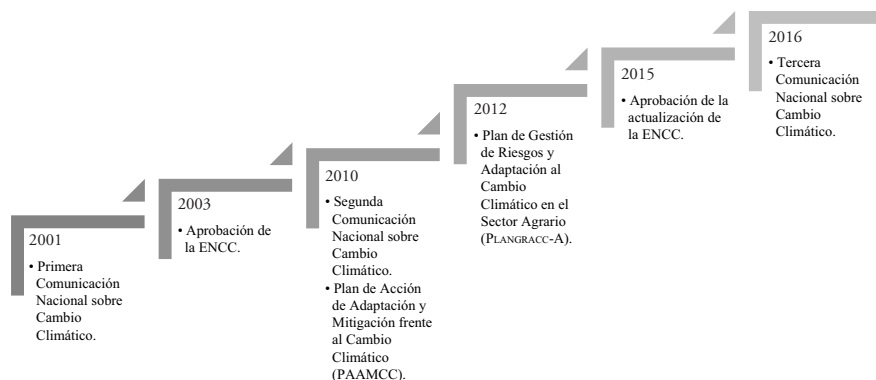
### ***1.1. Avances desde el Estado peruano***

En el Perú, el marco de implementación de los procesos de adaptación parte por determinar la población y sistemas que son vulnerables al cambio climático, y ante qué amenazas —sequías, heladas, etcétera— lo son. Una vez evaluada la vulnerabilidad, la adaptación es abordada a través de cuatro medios de implementación: a) institucionalidad y gobernanza, b) conciencia y fortalecimiento de capacidades, c) conocimiento científico y tecnología, y d) financiamiento (Ministerio del Ambiente 2016). En el Estado peruano se han producido avances significativos en adaptación como consecuencia de a) la integración de los conceptos de gestión de riesgos y cambio climático en las políticas e instrumentos de planificación e inversión en los diferentes sectores y niveles de gobierno, b) el desarrollo de la investigación, así como c) la generación de información física y social para implementar proyectos de adaptación.

## *Avances en los documentos de gestión<sup>2</sup>*

Durante la última década, se han venido desarrollando diversos instrumentos de política nacional, regional y sectorial relevantes para la adaptación al cambio climático (gráfico 1). El Perú, como país signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), viene implementando acciones en función de sus aportes y obligaciones a la gestión internacional del cambio climático (Ministerio del Ambiente 2015). La Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC)<sup>3</sup> coordina la implementación de la CMNUCC y del Protocolo de Montreal, realiza el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados en la aplicación de la CMNUCC, y se encarga del diseño y seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).

**Gráfico 1**  
**Documentos nacionales sobre la gestión**  
**del cambio climático y su adaptación**



2 Para mayor detalle, revisar la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (Ministerio del Ambiente 2015) y la Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Ministerio del Ambiente 2016).

3 Presidida en ese entonces por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y ahora por el MINAM.

La CNCC tiene la responsabilidad de producir comunicaciones nacionales, que son documentos en los que se reportan las emisiones de nuestro país y las medidas previstas para mitigarlas. En el 2001 se elaboró la Primera Comunicación Nacional, en la que se describían las circunstancias nacionales; el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); la reseña sobre el derecho ambiental en el Perú; las políticas, las medidas y los programas relacionados con el cambio climático —sobre vulnerabilidad y adaptación—; y la identificación de necesidades y limitaciones financieras y tecnológicas de las poblaciones vulnerables (Comisión Nacional de Cambio Climático 2001).

En el 2003 se elaboró la primera ENCC (Presidencia del Consejo de Ministros 2003), con el objetivo de que el Perú conozca su vulnerabilidad al cambio climático. Esto significa incorporar en sus políticas y planes de desarrollo las medidas de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, que la población sea consciente de los riesgos y que el país mejore su competitividad. Esto último supone un manejo responsable de los recursos y de las emisiones de gases de efecto invernadero, sin comprometer el desarrollo sostenible.

En el 2010 se presentó la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (SCNCC), cuyos estudios fueron realizados sobre la base de la Primera Comunicación Nacional y el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM). De esta manera, el MINAM buscó continuar con el proceso de fortalecimiento de las capacidades nacionales en el adecuado manejo de los recursos humanos, institucionales y financieros para enfrentar al cambio climático en áreas geográficas y ciudades priorizadas del país. Entre los temas más relevantes contenidos en la SCNCC se encuentra el *Inventario nacional de gases de efecto invernadero*, los avances en la mitigación y en la adaptación al cambio climático, y el estado de la vulnerabilidad del Perú a nivel local, regional y nacional. Otra información relevante es la presentación de escenarios climáticos a nivel nacional (proyecciones al 2030) y para las cuencas de los ríos Mantaro, Mayo, Santa y Urubamba (Ministerio del Ambiente 2010b).

También en el 2010 se elaboró el PAAMCC, que describe la propuesta del MINAM referente a programas, proyectos y acciones prioritarias de corto y mediano plazo frente al cambio climático, así como los objetivos estratégicos, líneas temáticas e indicadores generales para evaluar los avances del plan. En la «Temática 3: Adaptación al cambio climático» se señala que el Estado tiene un presupuesto destinado de 1 278 989 147 soles para 21 proyectos de adaptación. Asimismo, se indica que existen 9 proyectos en ejecución —Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Apurímac (MST-Apurímac), Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio o Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA), Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC), entre otros—, 11 en negociación y 5 como propuestas. Por último, se detallan los 45 proyectos de inversión pública sobre cambio climático, todos referidos a adaptación; de estos, 9 se encuentran en ejecución; 8, en formulación; 9, en evaluación; y 19, en situación viable (Ministerio del Ambiente 2010c).

En el 2012, se aprobó el Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario Periodo 2012-2021 (PLANGRACC-A). Este instrumento, producto del proceso participativo en las 24 regiones, proporciona un diagnóstico sobre gestión de riesgo de desastres (GRD) y adaptación al cambio climático (ACC) en el sector agrario. Además, contiene ejes, objetivos y acciones estratégicas para la reducción de los riesgos y vulnerabilidades, la generación de resiliencia y el desarrollo de medidas de adaptación frente al cambio climático en el sector (Ministerio de Agricultura 2012). Los avances del Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático (GTTSACC) sobre la implementación del PLANGRACC-A fueron difundidos hasta setiembre del 2014.

En el 2015, se elaboró una nueva Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC), estructurada de acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, como instrumento orientador y promotor de las acciones nacionales referentes al cambio climático. La ENCC suministra los lineamientos necesarios para que los sectores,

regiones e instituciones públicas la implementen a través de sus planes de acción. Asimismo, constituye el marco orientador para la formulación y el cumplimiento de las decisiones y compromisos internacionales en el marco de la CMNUCC, incluyendo la formulación de acciones de reducción de GEI y adaptación comprendidas en la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC por sus siglas en inglés) (Ministerio del Ambiente 2015). Por otro lado, en el proceso de descentralización nacional, el principal avance ha sido la formulación y conducción de las estrategias regionales de cambio climático (ERCC) por parte de los gobiernos regionales, de acuerdo con su Ley Orgánica (Ley 27867). Hasta junio del 2015, 16 regiones habían aprobado sus ERCC,<sup>4</sup> 5<sup>5</sup> se encontraban en proceso de formulación; y 6,<sup>6</sup> en proceso de actualización (Ministerio del Ambiente 2016).

En abril del 2016, se publicó la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (CNCC3), que incluye el Inventario Nacional de GEI con año base 2012, y los resultados de las actualizaciones de los inventarios de GEI con años base 2000, 2005 y 2010. También contiene un resumen de las medidas formuladas, adoptadas e implementadas por el Perú para la gestión y planificación de la reducción de emisiones de GEI. Una sección está dedicada al análisis de los avances en la institucionalidad y gobernanza, conciencia y fortalecimiento de capacidades, conocimiento científico y tecnología, y financiamiento para la adaptación al cambio climático. Asimismo, se sistematizan iniciativas y resultados de los proyectos de adaptación implementados. Por último, se detallan los temas pendientes para cada uno de los medios de implementación (Ministerio del Ambiente 2016).

En la actualidad, se encuentra en diseño y elaboración la *Hoja de ruta del Plan Nacional de Adaptación*. Este será el instrumento para el cumplimiento de los indicadores-meta establecidos en las contribuciones nacionales de adaptación al cambio climático; su objetivo general es lograr que se generen los mecanismos y lineamientos para la adaptación efectiva en el país. Igualmente,

4 Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Ica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto, La Libertad, Piura, Puno, Tacna y Ucayali.

5 Áncash, Lima Región, Madre de Dios, San Martín y Tumbes.

6 Amazonas, Ayacucho, La Libertad, Lambayeque, Piura y Puno.

se están impulsando en las regiones acciones de implementación de sus ERCC; son pioneras las regiones de Apurímac y Cusco, que han elaborado sus planes de implementación y han logrado articular iniciativas de proyectos al presupuesto público. De igual forma, a nivel sectorial, el MINAGRI viene actualizando el PLANGRACC-A; el Ministerio de la Producción está formulando el Plan de Acción en Cambio Climático en el Sector Pesca y Acuicultura; y el Ministerio de Salud (MINSa) está en proceso de aprobación del Plan Integral de Mitigación y Adaptación frente a los efectos adversos del cambio climático en la salud pública (Ministerio del Ambiente 2016).

### ***Avances en la generación de conocimiento físico y social***

El desarrollo de conocimiento científico es clave, pues permite identificar los efectos actuales y proyectados del cambio climático. Para este último punto, es necesaria la construcción de escenarios climáticos, de tal manera que se pueda estimar la ocurrencia de los peligros, anticipar sus impactos y elaborar las evaluaciones de vulnerabilidad futura. «Las evaluaciones de vulnerabilidad actual, enmarcadas en un diagnóstico socioeconómico y ambiental, y futura permiten identificar quiénes son los más vulnerables, qué se debe proteger y cuáles son las amenazas actuales y futuras del cambio climático» (Ministerio del Ambiente 2016). Como resultado, se facilita la toma de decisiones informadas para reducir la vulnerabilidad y proponer respuestas de adaptación robustas con el fin de enfrentar los riesgos de los impactos del cambio climático y aprovechar sus impactos positivos.

A partir de la conformación de la CNCC en 1993, se inicia desde el Estado una línea de investigación para estudiar, analizar y actuar frente al cambio climático. Desde entonces, se han venido implementado iniciativas de diferentes entidades públicas en el marco de sus funciones y competencias, y con el apoyo financiero de la cooperación internacional. En esta línea, destacan ocho programas o proyectos que han contribuido sustancialmente al proceso de adaptación del país (tabla 1). Estas iniciativas

Tabla 1

Proyectos o programas con generación de conocimiento

Iniciativa	Financiador/ejecutor	Ámbito	Descripción
Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM) (2003-2005)	INRENA, FONAM,	Ayacucho, Junín y	La primera implementación de la ENCC se concretó mediante este programa.
	MINEM, Produce, MTC,	Huancavelica	El trabajo se orientó a sistematizar y ampliar el conocimiento sobre las condiciones climáticas actuales y a generar escenarios de cambio climático futuros.
	CONCYTEC, Autoridad	(río Mantaro),	Tuvo entre sus líneas de acción la adaptación y formulación de prioridades
	Autónoma de la Cuenca	Piura (río Piura) y	nacionales sobre la base de estudios de vulnerabilidad climática que analizaron
	Hidrográfica Chira-Piura,	Áncash (río Santa)	tres criterios de vulnerabilidad: ocurrencia de situaciones de peligros climáticos,
	IGP, SENAMHI, Soluciones		situación de pobreza y presencia de agrobiodiversidad.
Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático o Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA) (2007-2014).	Prácticas ITDG, Comité		Este programa fue muy importante, pues fue el primero en analizar el componente
	Ambiental Juvenil, Drgesa,		temático de vulnerabilidad y adaptación, y realizar evaluaciones locales integradas
	Centro de Eficiencia		(ELI) en las cuencas de los ríos Mantaro, Piura y Santa.
	Tecnológica y CONAM		
	MINAM, BM, CAN, Fondo	Junín, Cusco y	El proyecto buscó apoyar los esfuerzos regionales que se realizan en el Ecuador, el
	para el Medio Ambiente	Piura	Perú y Bolivia para definir medidas de adaptación y alternativas de políticas de
	Mundial		desarrollo rural que enfrenten los impactos previstos del cambio climático en los
			glaciares de los Andes tropicales, así como para implementar actividades de adaptación
			piloto de alta prioridad.
			Para su ejecución, el MINAM trabajó en colaboración con diversas entidades,
			como SENAMHI, Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural),
			Instituto Geofísico del Perú (IGP), Municipalidad Distrital de Santa Teresa (Cusco),
			Municipalidad Provincial de Huancayo, Municipalidad Distrital de El Tambo,
			SEDAM Huancayo, gobiernos regionales de Cusco y Junín, y CARE Perú.



► Iniciativa	Financiador/ejecutor	Ámbito	Descripción
			<p>En el 2007, el Perú comenzó la generación de escenarios con énfasis en los efectos sobre el retroceso de los glaciares para las cuencas de los ríos Mantaro y Urubamba. Asimismo, el SENAMHI desarrolló estudios para determinar la disponibilidad hídrica presente y futura de las subcuencas de Santa Teresa (Cusco) y Shullcas (Junín). El IGP llevó a cabo la iniciativa Andesplus-Perú (2011-2012), con el fin de identificar las metodologías más adecuadas para los proyectos de adaptación en zonas de alta montaña mediante el análisis de experiencias en la cuenca del río Mantaro.</p>
Proyecto Segunda Comunicación Nacional (2010)	GEF, Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos del MINAM y PNUD	Nacional	<p>Concebido y diseñado para que sus actividades y resultados trascendieran el ámbito de la recolección de información y comunicación de acciones respecto al cambio climático. Adicionalmente, buscó incidir en el fortalecimiento de capacidades institucionales y la incorporación de la temática en los sectores y organizaciones públicas vinculadas al desarrollo nacional.</p> <p>Todos los estudios se alinearon sobre la base de la Primera Comunicación Nacional y el PROCLIM. De esta manera, recogieron los avances en la adaptación al cambio climático y el estado de la vulnerabilidad del Perú en el nivel local, regional y nacional.</p> <p>Se elaboraron escenarios climáticos tanto en el nivel nacional como para las cuencas de los ríos Mantaro, Mayo, Santa y Urubamba. También se elaboró la propuesta del Sistema Nacional de Observación Climática (SNOO).</p>
Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC) (fase 1: 2009-2013; fase 2: 2013-2016)	CosUDE-Helvetas	Cusco y Apurímac	<p>Iniciativa de la cooperación bilateral peruano-suiza del MINAM, mediante la DGCCDRH, y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (CosUDE). Lideran su implementación los gobiernos regionales de Apurímac y Cusco, y es facilitado por el Consorcio Helvetas Swiss Intercooperation, Libélula y el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES).</p>

► Iniciativa	Financiador/ejecutor	Ámbito	Descripción
			<p>El programa ha elaborado estudios que permiten conocer la vulnerabilidad de la población local al cambio climático sobre la base de tres ejes de acción: agua, seguridad alimentaria y gestión de riesgos.</p> <p>Se ha obtenido información, en el nivel de las microcuencas priorizadas, sobre la oferta y la demanda hídrica, y los conflictos actuales y potenciales de uso; los riesgos de desastres por peligros climáticos; los impactos de la variabilidad climática en los sistemas productivos rurales y en la calidad de vida de la población; y la caracterización agroclimática y estudios de escenarios socioeconómicos.</p>
Proyecto Glaciares+ (fase 1: 2011-2015; fase 2: 2015-actualidad)	Cosude-CARE	Áncash, Cusco y Lima	<p>Cambio Climático de Cosude, ejecutado por el consorcio Universidad de Zúrich y CARE Perú. El proyecto se realiza en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el MINAM, y es implementado por la Unidad de Glaciología de la ANA, los gobiernos regionales de Áncash, Cusco y Lima, y gobiernos y universidades locales.</p> <p>Partiendo del enfoque de Adaptación Basada en la Comunidad (ABC), el proyecto busca mejorar la capacidad de adaptación integral y de reducción de riesgos de desastres frente al fenómeno de retroceso glaciar en el Perú, particularmente en las regiones de Áncash (río Santa), Cusco (río Vilcanota) y Lima (río Cañete).</p> <p>En la primera fase, se elaboraron estudios climatológicos y etnográficos sobre saberes locales y percepciones del riesgo en Áncash y el Cusco.</p>
Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático (IPACC) (fase 1: 2011-2015)	BMUB-IKI, GIZ, MINAM, MEF	Nacional, Cusco y Piura	<p>El proyecto IPACC tuvo como objetivo que quienes toman decisiones a nivel nacional y regional conozcan los posibles costos y beneficios del impacto del cambio climático, con el fin de orientar la inversión pública con criterios de gestión del riesgo en un contexto de cambio climático.</p>

► Iniciativa	Financiador/ejecutor	Ámbito	Descripción
			Mediante la actualización del marco normativo y metodológico en los proyectos de inversión pública (PIP), se incorporaron criterios de adaptación al cambio climático: a) El anexo SNIP 05 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), vigente desde el 2013, indica que para la sostenibilidad del PIP todo perfil debe considerar los posibles impactos del cambio climático. b) Los lineamientos para la incorporación de medidas de gestión de riesgo en un contexto de cambio climático en PIP de turismo. c) El marco conceptual de la gestión del riesgo en contexto de cambio climático. d) <i>La Guía general de identificación, formulación y evaluación social de PIP a nivel de perfil</i> , que incorpora la gestión del riesgo en un contexto de cambio climático.
PET 1168-Implementación de Medidas de Adaptación en Cuencas Seleccionadas (IMACC) (2012-2014)	BID-SECCI / MINAM	San Martín (río Mayo) y Áncash (río Santa)	Fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI) y ejecutado por el MINAM. Su objetivo era implementar las medidas de adaptación identificadas en las ELI de las cuencas de los ríos Mayo y Santa.  El proyecto incluyó el análisis regional de las tendencias climáticas y en glaciares, el análisis de los ecosistemas de alta montaña—incluyendo la calidad del agua e indicadores biológicos— y el análisis de los sistemas sociales e institucionales.
Proyecto Adaptación Basada en Ecosistemas de Montaña-AbE Montaña (2012-2015)	PNUD, BMUB / MINAM	Lima provincia y Junín	Iniciativa colaborativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el PNUD, financiada por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear del Gobierno Alemán (BMUB). En el Perú, el programa se ejecuta por encargo del MINAM, y es implementado en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas (RPNYC), con apoyo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Las actividades, bajo responsabilidad de la UICN, son implementadas en alianza con el Instituto de Montaña (IM) en las comunidades de Canchayllo y Miraflores.

► Iniciativa	Financiador/ejecutor	Ámbito	Descripción
Proyecto Tercera Comunicación Nacional (2016)	GEF y Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM	Nacional	<p>Su objetivo es fortalecer las capacidades del Perú en el nivel nacional, regional y local para implementar las opciones de adaptación con base en ecosistemas (AbE) y reducir las vulnerabilidades de las comunidades, en especial las de alta montaña.</p> <p>Reporta los esfuerzos y avances realizados sobre la gestión del cambio climático, poniendo énfasis en el periodo posterior a la presentación de la Segunda Comunicación del 2010 hasta diciembre del 2015. El reporte incluye la actualización de los inventarios de emisiones de GEI del 2010 y los resultados de los nuevos inventarios de GEI del 2005 y el 2012.</p> <p>Se elaboraron estudios sobre el impacto del cambio climático en la disponibilidad hídrica de las cuencas de los ríos Chicama y Huaura, así como escenarios de disponibilidad hídrica nacional y en las cuencas de los ríos Urubamba, Pampas, Alto Apurímac y Mala.</p> <p>Se destaca el avance en la formulación de las ERCC alineadas con los planes regionales de desarrollo concertado, el desarrollo de las medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMA), el establecimiento del Infocarbono, la ampliación de la red de estaciones hidrometeorológicas, la incorporación de la gestión del riesgo en un contexto de cambio climático en la formulación de los PIP y el fortalecimiento de la gestión del financiamiento mediante el acceso a nuevas fuentes, entre otros.</p>

Fuentes: Huggel y otros (2015), Ministerio del Ambiente (2010b, 2016); Programa de Adaptación al Cambio Climático (s. f.), Proyecto Glaciares (2016) y Jefatura de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas (2014).  
Elaboración propia.

han permitido la elaboración de estudios físicos, escenarios climáticos, estudios socioeconómicos y ambientales —análisis de vulnerabilidad—, así como la implementación de estrategias de adaptación en diferentes escalas territoriales. Algunos de esos proyectos han aportado en la generación de un tipo de conocimiento —estudios físicos, escenarios climáticos o estudios socioeconómicos—, mientras que otros pocos han incluido más de uno (tabla A-1 del anexo). En estos últimos es donde el Estado ha implementado de manera concreta estrategias de adaptación (tabla 2).

### ***1.2. Aportes desde la academia***

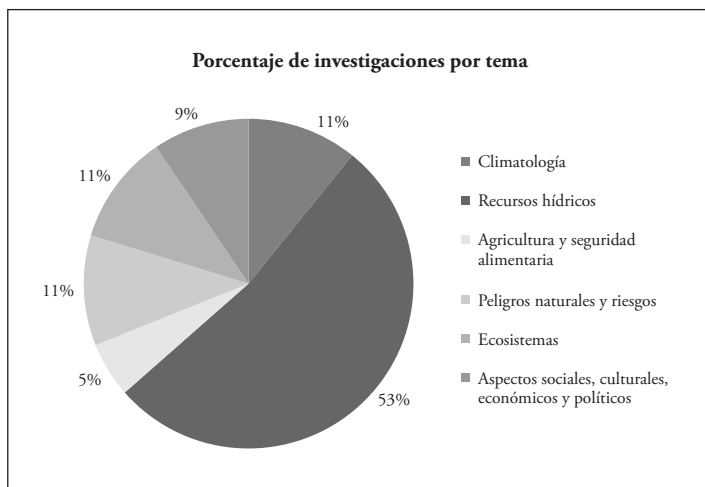
Existe una larga tradición en investigación etnohistórica y arqueológica que muestra la capacidad de la población andina para manejar y gestionar su territorio. Las investigaciones de Murra (1975), Troll (1980) y Dollfus (1981), y la compilación editada por Masuda, Shimada y Morris (1985), son solo algunos de los trabajos que demuestran la persistencia de un modelo de organización social en los Andes peruanos alrededor de la gestión de la verticalidad y el aprovechamiento de la diversidad. Parte de esta nueva visión de las montañas como una condición de vida y como una potencialidad para el aprovechamiento de sus recursos —antes que como una restricción— es incorporada en el imaginario colectivo que sobre los Andes se ha construido en el Perú a partir del trabajo pionero de Pulgar-Vidal (2014) [publicado por primera vez en 1938].

A su vez, durante las últimas décadas, investigadores e instituciones internacionales han realizado estudios físicos y sociales sobre el cambio climático en nuestro país. Para poder ejemplarizar el nivel de aporte de estas investigaciones, se revisó la producción científica indexada desde el 2000 hasta la actualidad en dos servidores: Science Direct e International Development Research Centre (IDRC). En ambos casos, la búsqueda fue delimitada por las palabras claves *Climate Change*, *Perú* y *Andes*, por el método de revisión por pares (*peer reviewers*) y por el ámbito geográfico

Perú. De los más de 400 textos encontrados, la gran mayoría corresponde a estudios en zonas costeras o sobre El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), y 74 publicaciones son estudios de cambio climático en zonas de montaña.

Las 74 investigaciones se dividieron en 6 grandes temas, en función de la evaluación científica propuesta por Huggel y otros (2015): a) climatología, b) recursos hídricos, c) agricultura y seguridad alimentaria, d) peligros naturales y riesgos, e) ecosistemas y, por último, f) aspectos sociales, culturales, económicos y políticos. Como se ve en el gráfico 2, los artículos relacionados con recursos hídricos representan el 53% (39) del total de las investigaciones; les siguen los artículos que tienen como ejes temáticos los aspectos climatológicos, ecosistémicos, y de peligros y riesgos, cada uno de los cuales representa el 11% (8) del total de las publicaciones. Continúan las investigaciones relacionadas con los temas sociales, con 9% (7); y por último, se encuentran las investigaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, que representan el 5% (4).

**Gráfico 2**  
**Investigaciones sobre cambio climático**  
**en zonas de montaña en el Perú**



Elaboración propia.

La mayoría de estudios relacionados con recursos hídricos y cambio climático son estudios glaciológicos que documentan cambios en los siguientes ámbitos: a) glaciares de los Andes (Dornbusch 2000, Weng y otros 2006, Vuille y otros 2008, Jomelli y otros 2009, Vimeux y otros 2009); b) cordilleras como la cordillera Blanca (Mark y Seltzer 2005, Silverio y Jaquet 2005, Vuille, Kaser y Juen 2008, Burns y Nolin 2014, Schauwecker y otros 2014), la del Vilcanota (Salzmann y otros 2013), la del Huaytapallana (López-Moreno y otros 2014), y las de Huayhuash y Raura (McFadden, Ramage y Rodbell 2011); c) glaciares individuales (Herreros y otros 2009; Peduzzi, Herold y Silverio Torres 2010; Huh, Mark y Hopkinson 2012; Silverio y Jaquet 2012; Thompson y otros 2013; Emmer y otros 2015; Malone y otros 2015).

Otros estudios no solo documentan el acelerado retroceso glaciar, sino también los cambios hidrológicos que genera y su impacto en los medios de vida, especialmente en la cordillera Blanca (Kaser y otros 2003, Mark y otros 2010, Bury y otros 2011, Bury y otros 2013, Gordon y otros 2015, López-Moreno y otros 2016). Asimismo, otros estudios aplican modelos hidrológicos para estimar futuros cambios en los recursos hídricos (Juen y otros 2007, Winkler y otros 2009, Chevallier y otros 2011, Condom y otros 2012, Andres y otros 2014). Además, hay estudios que documentan los problemas o conflictos alrededor del agua y sus implicancias (Fraser 2012, Lynch 2012, Carey, French y OBrien 2012; Roa-García y otros 2015). Por otro lado, hay algunos que motivan el trabajo y la política transdisciplinaria para el manejo adecuado del agua (Mark 2008, Carey y otros 2014).

En el campo del análisis de variables meteorológicas, cambios en el clima, modelos climáticos o predicciones, se encontraron ocho estudios. Dos realizan análisis históricos del clima —en especial de la temperatura— para comprender el comportamiento de las variables climáticas a lo largo del tiempo (Pepin y otros 2013, Sagredo, Rupper y Lowell 2014). Otro par de investigaciones se centran en analizar los comportamientos de las variables climáticas mediante imágenes satelitales: una analiza la precipitación en los Andes (Scheel y otros 2011); y la otra, la temperatura y humedad en una zona específica del Perú (Hofer y otros 2010). También se encontraron dos

estudios que presentan proyecciones climáticas regionales: uno de ellos para todo el territorio de los Andes (Urrutia y Vuille 2009) y el otro para el altiplano (Minvielle y Garreaud 2011). Por último, se hallaron dos estudios referidos a información climática en el Perú: uno proporciona una serie de tiempo histórica, así como herramientas y métodos para homogeneizar la información (Schwarb y otros 2011), mientras que el otro describe el proyecto Climandes y la pronta implementación de servicios climáticos en el Perú mediante el SENAMHI (Rosas y otros 2016).

Con respecto a los estudios relacionados con la susceptibilidad, los desencadenantes y los efectos de las amenazas, dos investigaciones están referidas al análisis del aumento de temperatura y su efecto en el desarrollo de epidemias o enfermedades a mayor altitud (Chinga-Alayo y otros 2004, Catenazzi y otros 2013). Un documento analiza el riesgo de erosión del suelo en la cuenca del Mantaro debido al cambio climático (Correa y otros 2016). Otros dos estudios tienen un componente de mapeo de riesgos o sistemas de alerta temprana (Schneider y otros 2014, Thouret y otros 2013). Otras dos investigaciones analizan la relación histórica entre la sociedad y los desastres (Carey 2005, Evans y otros 2009). Por último, se encontró un estudio que promueve un marco socioambiental integrado para la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo (Carery y otros 2012).

En la literatura referente a ecosistemas y cambio climático, se encontraron tres estudios que analizan los cambios en la distribución de aves, anuros e insectos frente al aumento de la temperatura (Seimon y otros 2007, Hoffman 2010, Ávalos y Hernández 2015). Otros tres estudios analizan la migración de la vegetación arbórea por efectos del cambio climático, y sus limitaciones para desarrollarse en las nuevas condiciones (Feeley y otros 2011; Lutz, Powell y Silman 2013; Rehm y Feeley 2013). Mediante un registro paleoecológico del lago Titicaca, una investigación estudió los efectos de este en el ambiente y su influencia frente al aumento futuro de la temperatura (Bush, Hanselman y Gosling 2010). Por último, un estudio se concentró en el diseño de estrategias de conservación de los bosques en el altiplano (Cuyckens y otros 2016).



**Tabla 2**  
**Medidas de adaptación implementadas en el marco de los proyectos o programas del Estado con cooperación internacional**

<b>Iniciativa</b>	<b>Medidas de adaptación implementadas</b>
Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático o Proyecto Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA) (2007-2014).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de medidas piloto de adaptación en gestión integrada de los recursos hídricos considerando el impacto del retroceso glaciar.</li> <li>• Instalación de estaciones meteorológicas para el monitoreo del retroceso glaciar.</li> </ul>
Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC) (fase 1: 2009 -2013; fase 2: 2013-2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más de 1200 familias participaron en concursos campesinos organizados por los gobiernos locales (municipios distritales) y las comunidades campesinas. Impacto focalizado en la adopción de buenas prácticas para la implementación de medidas de adaptación.</li> <li>• Hasta diciembre del 2012, el total de comunidades campesinas de las microcuencas Huacrahuacho (Cusco) y Mollebamba (Apurímac) habían asumido acuerdos y acciones comunales para el tratamiento de quebradas tributarias, la mejora ambiental y el incremento de la capacidad de infiltración de las aguas, y habían incidido también en sus autoridades locales para el financiamiento de proyectos vinculados. Se promovió el afianzamiento hídrico en dos microcuencas andinas —Huacrahuacho en el Cusco y Mollebamba en Apurímac—, mediante la habilitación de 205 <i>qochas</i> familiares y comunales.</li> <li>• Más de 1000 profesionales y técnicos de instituciones locales, regionales —Cusco y Apurímac—, nacionales y líderes comunitarios fortalecieron sus conocimientos, metodologías y uso de herramientas para la gestión de la adaptación al cambio climático.</li> <li>• En Cusco y Apurímac se formularon estrategias regionales y locales frente al cambio climático, en forma participativa y descentralizada, aprobadas por ordenanzas. Además, se movilizaron inversiones públicas para la ACC y se conformaron esquemas funcionales para la gestión transversal de la ACC en los gobiernos regionales de Cusco y Apurímac.</li> </ul>
Proyecto Glaciares (fase 1: 2011-2015; fase 2: 2015-actualidad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e instalación del Sistema de Alerta Temprana (SAT) en tiempo real.</li> <li>• Protocolo de acción, definición de rutas de evacuación y ejecución de simulacros para Carhuaz, Áncash.</li> <li>• Sistema de Gestión del Riesgo (SGR) para el distrito de Santa Teresa.</li> </ul>

► <b>Iniciativa</b>	<b>Medidas de adaptación implementadas</b>
Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático (fase 1: 2011-2015)	<p>Se constituyeron las siguientes instancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de cooperantes en el Perú, convocada por el MINAM con la participación de la cooperación internacional, que permitió impulsar el fortalecimiento de capacidades para avanzar en la incorporación de la gestión del riesgo en un contexto de cambio climático en la inversión pública.</li> <li>• Red Latinoamericana de Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública (GRICCIP), cuyo objetivo es desarrollar capacidades técnicas para los procesos de inversión pública con enfoque sistémico de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. Participan Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay; las expectativas fueron llegar a 15 miembros activos en el 2020.</li> <li>• Plataforma virtual para la gestión del conocimiento: a) desarrollo de un diplomado virtual dirigido a formuladores y evaluadores del SNIP, con la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, en alianza con la Universidad Internacional de Costa Rica, b) Plataforma Digital de Información de Riesgos, que comprende un CD interactivo de los mapas de peligros.</li> </ul>
Proyecto Adaptación Basada en Ecosistemas de Montaña (AbE Montaña) (2012-2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica para la culminación de la ERCC de Junín.</li> <li>• Fomento de la elaboración de la ERCC de la región Lima.</li> <li>• Identificación de tres áreas vulnerables donde se están implementando las medidas del AbE: dos en Yauyos, Lima (Miraflores y Tanta) y una en Jauja, Junín (Canchayllo).</li> <li>• Incorporación del enfoque EbA en planes de desarrollo local de las comunidades, el plan maestro de la reserva paisajística Nor Yauyos Cochas, la ERCC de Junín y los lineamientos de Política de Inversión Pública en Materia de Diversidad Biológica y Servicios Ecosistémicos.</li> </ul>

Fuente: MINAM (2016).

Adaptación propia.

Un número reducido de investigaciones se centran en temas socioeconómicos, culturales, de política y seguridad alimentaria. Sobre esta última, se encontraron tres investigaciones que tratan sobre el cultivo de la papa y el saber local como estrategia de adaptación al cambio climático (Sanabria y Lhomme 2013, Valdivia-Díaz y otros 2015, Walshe y Argumedo 2016). Otros estudios se enfocan en recoger las percepciones y comportamientos de las poblaciones frente a los cambios en su medio (Young y Lipton 2006,

Brugger y otros 2013, Lennox y Gowdy 2014); incluso, algunos identifican o evalúan estrategias de adaptación (Byers 2007, Salzmán y otros 2009, Lee y otros 2014).

### ***1.3. Prácticas espontáneas y proyectos de adaptación implementados***

Como se mencionó anteriormente, el Estado peruano ha venido implementando iniciativas por medio de las diferentes entidades públicas y con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Algunas han logrado implementar estrategias o proyectos de adaptación (tabla 2).

Asimismo, para la elaboración de la CNCC3, el MINAM registró 112 iniciativas —programas, proyectos y acciones— que han abordado la adaptación y gestión del riesgo frente al cambio climático.<sup>7</sup> Estas iniciativas abordan los sectores agricultura y seguridad alimentaria, recursos hídricos, bosques, biodiversidad, áreas protegidas, salud, pesca y ciudades. Asimismo, presentan diversos enfoques: la mayoría de iniciativas (23%) cuentan con un enfoque basado en comunidades, seguidas por las del enfoque en gestión del riesgo (21%), y luego por el de cuencas y ecosistemas (20% cada una).<sup>8</sup>

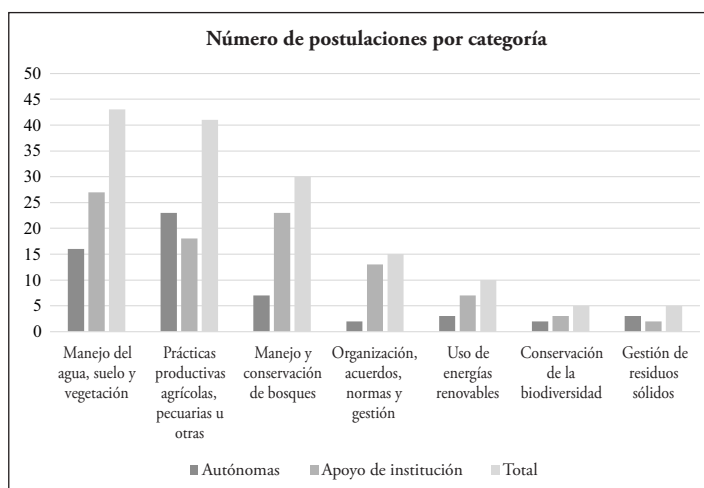
Por otro lado, también es posible identificar adaptaciones espontáneas o buenas prácticas de la población local. El MINAM, mediante el PACC y con el apoyo técnico-financiero de COSUDE, organizó en el 2014 el concurso Buenas Prácticas frente al Cambio Climático en el Medio Rural. Mediante este concurso, se pudo registrar 149 prácticas para enfrentar el cambio climático en 22 regiones del Perú. Estas experiencias son iniciativas autónomas de comunidades campesinas y nativas, y pequeños productores, así como buenas prácticas desarrolladas con apoyo de alguna institución (gráfico 3).

7 Registro de iniciativas frente al cambio climático en el Perú (2009-2015) para la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático.

8 Las iniciativas pueden ser consultadas en el anexo 1 de la CNCC3 (Ministerio del Ambiente 2016).

### Gráfico 3

#### Iniciativas de comunidades y pequeños productores para enfrentar el cambio climático



Fuente: Ministerio del Ambiente (2016).  
Elaboración propia.

## 2. Una visión holística de las sinergias

### 2.1. ¿Cuán efectivos son el marco institucional, los estudios científicos y los proyectos para la adaptación de las poblaciones de montaña del Perú?

Como se aprecia en el acápite anterior, existe un significativo avance en la producción de documentos y programas de gestión del cambio climático en tres ámbitos: a) el de las entidades públicas; b) el de la producción científica sobre los efectos del cambio climático tanto respecto a los recursos (Baraer y otros 2012, Bury y otros 2011, Bury y otros 2013, Mark y otros 2010, entre otros) como a las poblaciones de montaña (Young y Lipton 2006, Lennox y Gowdy 2014); y c) el de los proyectos y las iniciativas de adaptación.

Sin embargo, a excepción de los proyectos y programas en los que el Estado ha trabajado de manera transectorial y transdisciplinaria, la mayoría de proyectos de adaptación han sido muchas veces implementados con una mirada sectorial, sin la suficiente información física y social, y sin tener en cuenta la realidad territorial en la que se desenvuelven. Asimismo, el conocimiento generado no incluye un componente de incidencia política, o por lo menos de difusión, para los actores locales de las zonas en estudio. Estas situaciones generan que muchas veces se dupliquen esfuerzos o se pierdan recursos del Estado en aras de implementar proyectos de adaptación. Esta falta de visión holística a nivel nacional para enfrentar el cambio climático se evidencia en las partes altas y bajas de las cuencas hidrográficas.

En la cuenca del Santa, por ejemplo, los estudios realizados por Mark y otros (2010), Bury y otros (2011), Baraer y otros (2012), y Bury y otros (2013), evidencian la pérdida dramática de la masa glaciar en la cordillera Blanca, los cambios hidrológicos que involucra y su implicancia para la población local. Baraer y otros (2012) señalan que el retroceso glaciar en la cordillera Blanca resulta en impactos complejos sobre la hidrología de la cuenca superior del río Santa. Los resultados sugieren que siete de las nueve cuencas de estudio probablemente han cruzado un punto de transición crítico, y ahora exhiben disminución de la descarga en la estación seca. Además, indican que una vez que los glaciares se derritan por completo, la descarga anual será inferior a la presente entre 2% y 30%, dependiendo de la cuenca. Asimismo, señalan que la influencia del retroceso sobre la descarga será más pronunciada durante la estación seca que en otras épocas del año, y resaltan que en La Balsa —donde se mide la descarga de la parte superior del río Santa— podría conducir a una disminución del 30% de la descarga promedio.

Por otro lado, el estudio de Mark y otros (2010) identificó, mediante entrevistas en profundidad a hogares de las comunidades de las partes altas de las cuencas de Querococha y Quillcay —parte de la red hídrica del Santa—, que los hogares tienen problemas de acceso a recursos de subsistencia claves como la tierra y el agua. Además, obtuvo el dato de que la gran mayoría de

hogares perciben que el retroceso de los glaciares es acelerado, y que el cambio climático incrementa su vulnerabilidad porque ocurren modificaciones en el acceso a los recursos hídricos, la producción agropecuaria y la variabilidad climática. Por último, contradictoriamente a lo que los hogares señalan, el estudio indica que el derretimiento glaciar ha generado un aumento en la descarga y contribución de agua en los caudales de las cuencas estudiadas.

En la misma línea de investigación, Bury y otros (2011) comprueban una aceleración en el retroceso del glaciar Yanamarey con implicancias en el flujo de la corriente durante la última década, a medida que la capacidad de almacenamiento estacional del glaciar se ha degradado. Mediante una evaluación interdisciplinaria que vincula el cambio hidrológico con la vulnerabilidad de los medios de vida en la cuenca Yanamarey, el estudio encuentra que las percepciones locales concuerdan con la tendencia del retroceso de los glaciares y la variabilidad hidrológica estacional. Los resultados de las encuestas aplicadas en los hogares estudiados muestran que los cambios en los recursos de agua, el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos y las amenazas climáticas al turismo son todos nuevos vectores de la vulnerabilidad en la economía doméstica.

Esta información se ve complementada por el estudio de Bury y otros (2013), el cual resalta que los cambios actuales y escenarios en la cuenca del río Santa no solo están asociados a factores físicos, sino que también los factores socioeconómicos juegan —y jugarán— un papel importante en el futuro de los recursos hídricos y su gobernanza. La investigación identifica como forzantes sociales claves del cambio a la agricultura de pequeña escala, la minería, el uso de agua potable, la energía hidroeléctrica y la irrigación costera. Asimismo, advierte que estos vectores de cambios ecológicos y sociales generan una gobernanza compleja y conflictiva de los recursos hídricos, pues a pesar de la recesión glaciar aguas arriba, paralelamente hay un desarrollo económico rápido y de alto consumo aguas abajo. Además, el estudio señala que, en un futuro próximo, la disponibilidad hidrológica de la cuenca del río Santa disminuirá y será más variable conforme los glaciares pierdan sus cumbres nevadas.

La situación descrita para la cuenca del río Santa (cordillera Blanca) se repite en el Perú en diversas cuencas con origen glaciar del Pacífico: incompatibilidad de la realidad hídrica de la cuenca con la localización y el uso del agua por parte de sus diversos actores. En este contexto, el futuro exitoso de los proyectos de adaptación de las poblaciones de montaña, aguas arriba de la cuenca, puede verse limitado por el desarrollo económico intensivo basado en el uso del agua, aguas abajo, que no considera la disponibilidad y demandas actuales y futuras del recurso hídrico en el ámbito de toda la cuenca. Esto conlleva a que en el Perú se redefina el quehacer del Estado sobre lo que implica la mitigación y adaptación efectiva.

Por tanto, desde las políticas públicas se necesita una visión integral que responda a los efectos del cambio climático en función del territorio —como concepto que integra los aspectos físico, social, cultural y político— y no desde una propuesta sectorial. Y dado que no todos los cambios en el territorio tienen su origen en los cambios climáticos —sino que también pueden ser explicados por factores socioeconómicos, políticos y de mercado—, es preciso que la comunidad científica genere información ambiental, social y económica acerca de los Andes, que escasea hoy en día, y que es necesaria para implementar la adaptación (Huggel y otros 2015). Desde esta mirada holística, y con el fin de responder de manera efectiva a las tendencias globales y priorizar a los más vulnerables, se propone el concepto de cambio global y su análisis en los ecosistemas de montaña del Perú.

## ***2.2. Cambio global***

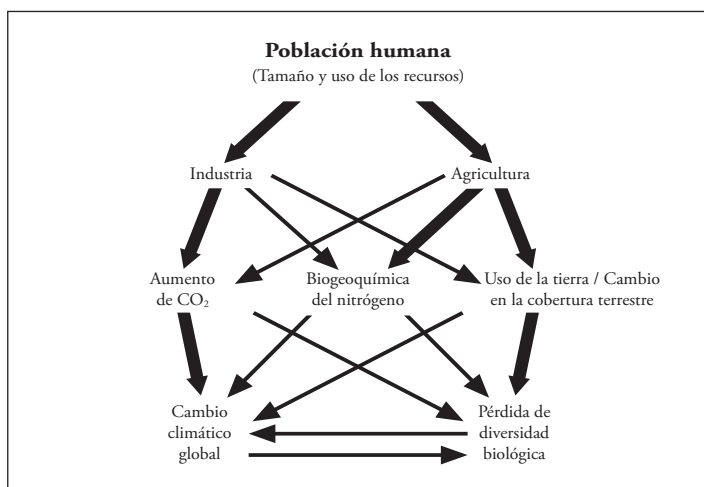
El cambio global es un concepto que agrupa una serie de dinámicas de transformación a escala planetaria, entre las cuales se encuentra el cambio climático. Así, el cambio global hace referencia a la suma de procesos de transformación a escala planetaria que tienen repercusiones significativas sobre el funcionamiento de la Tierra, que se expresan de maneras distintas y en diferentes escalas, ya sea afectando los componentes biofísicos —agua, aire,

suelos, biodiversidad—, alterando el comportamiento de las comunidades y ecosistemas y/o generando efectos en los sistemas socioeconómicos (Vergara Rodríguez 2012).

Dichas transformaciones se caracterizan por ser de naturaleza multivariada y no-lineal en sus orígenes y en sus impactos, y por tener mecanismos de retroalimentación y expresar comportamientos sinérgicos que dificultan su predicción mediante análisis no sistémicos (Centro de Cambio Global UC s. f.). Entonces, cuando hablamos de cambio global nos referimos tanto a las transformaciones causadas por la actividad humana como a las naturales, cuya característica común es la alteración de la capacidad de la Tierra para sustentar la vida.

De acuerdo con Vitousek (1994), son tres los componentes principales de este cambio que son irrefutables debido a que han sido ampliamente documentados y estudiados en diferentes ecosistemas a nivel global:

**Gráfico 4**  
**Componentes del cambio global**



Fuente: Vitousek (1994).

Elaboración y traducción propia.



- a) El incremento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera.
- b) La alteración del ciclo global de nitrógeno.
- c) Cambios en la cobertura y/o uso de la tierra.

Asimismo, señala que los cambios de estos componentes a nivel global, junto con otros más, producen alteraciones climáticas y ecológicas significativas en el planeta (gráfico 4). Según señalan Torres y Gómez (2008), el cambio global es inevitable, pero los mecanismos que generan degradación —cambios de uso del suelo, pérdida de biodiversidad, el agujero de la capa de ozono— sí pueden reducirse.

En este marco de cambio global, el calentamiento global es el calentamiento observado del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX, debido muy probablemente a la combinación del incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero antropógenas y de otros forzamientos antropógenos (IPCC 2013). En su informe de síntesis, el IPCC (IPCC 2007) señala que «es probable que se haya experimentado un calentamiento antropógeno apreciable en los últimos cincuenta años, en promedio para cada continente (exceptuada la región antártica)». No obstante, es necesario precisar que el calentamiento global incluye procesos naturales y que las emisiones de GEI refuerzan este calentamiento y sus impactos.

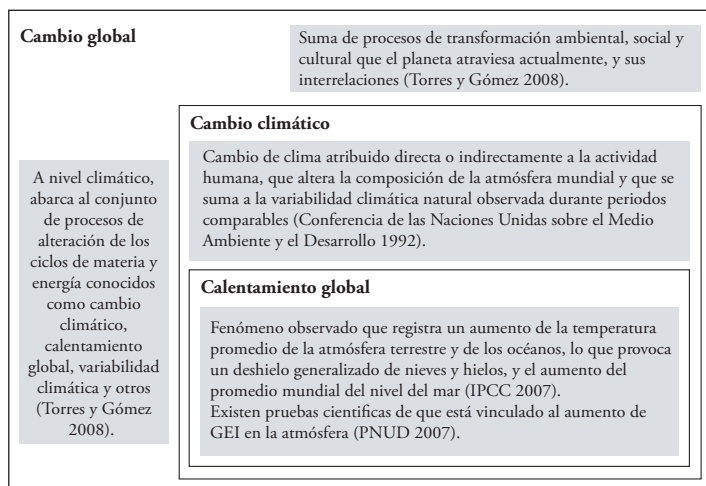
El efecto invernadero es un fenómeno natural necesario para la vida en la Tierra. Sin una atmósfera, la temperatura superficial de la Tierra sería aproximadamente de  $-18^{\circ}\text{C}$  y no tendríamos agua en forma líquida. Gracias a la atmósfera y a los GEI, que absorben la radiación de onda larga (calor) emitida por la superficie terrestre, la temperatura promedio del planeta es de aproximadamente  $15^{\circ}\text{C}$ . Esta absorción y reemisión de la radiación de onda larga producida por los GEI —principalmente vapor de agua, dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ), metano y óxido nitroso— causa el aumento de la temperatura del planeta, fenómeno denominado *efecto invernadero*. Sin embargo, durante los últimos 200 años, en la era industrial, las actividades

humanas —quema de combustibles fósiles y la deforestación— han aumentado la concentración de GEI en la atmósfera a niveles mayores, en especial de CO<sub>2</sub> y de gases fabricados, como los gases fluorados. Así, el hombre ha intervenido en el funcionamiento natural del efecto invernadero, transformándolo de un mecanismo esencial para la vida en la Tierra en un problema de contaminación complejo: el cambio climático (Comisión Nacional de Cambio Climático 2002).

El cambio climático no solo implica el calentamiento de la temperatura promedio mundial, sino que implica alteraciones en la composición de la atmósfera mundial y de sus fenómenos, lo que se suma a la variabilidad climática natural observada durante periodos comparables (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992). Por lo anteriormente señalado, el cambio climático engloba el calentamiento global, pues no solo influye en la temperatura, sino en otras variables como la precipitación (Martín Vide 2008) (gráfico 5).

### Gráfico 5

#### Cambio global, cambio climático y calentamiento global



Fuente: Vergara Rodríguez (2012).

Desde este enfoque, es importante resaltar la diferencia entre *cambio climático* y *variabilidad climática*. Esta última es uno de los términos fundamentales para hablar de adaptación, puesto que es natural del clima y está relacionada con los eventos meteorológicos extremos que ocurren con cierta periodicidad en la escala local y global (Montealegre 2004, USAID 2007, Vásquez 2009). En este sentido, la variabilidad climática no representa un problema en sí, puesto que siempre ha existido una relación natural entre esta y las poblaciones (Montealegre 2004), en especial de alta montaña, ya que toda adaptación ambiental implica la existencia de cambios en el entorno (Ravines 1978, Torres y Gómez 2008). Sin embargo, en la escala global, el cambio climático puede incidir en algunos cambios microambientales y aumentar la vulnerabilidad de poblaciones ligadas a actividades dependientes del medio, como ocurre en las zonas rurales del Perú.

### **2.3. ¿Por qué pensar en cambio global y no en cambio climático?**

De acuerdo con The International Geosphere-Biosphere Programme (Steffen y otros 2005) y Camill (2010), los humanos están teniendo un gran impacto en el medioambiente global mediante *drivers* o factores causantes como el crecimiento poblacional, el uso de energía, los cambios en el uso del suelo y la polución. Por ello, en el ámbito científico la preocupación está centrada en analizar estos *drivers*, los cambios antropogénicos que producen —como el cambio climático— y sus impactos en la salud, en los sistemas ecológicos, en la seguridad alimentaria, entre otros. Asimismo, también se busca identificar qué cambios son producto de fuerzas naturales como la variabilidad climática.

La importancia de hablar de cambio global, y no solo de cambio climático, es que el concepto de cambio global es un «[...] concepto integrador que resalta la relación entre distintas problemáticas. No es posible pensar que los problemas ambientales están desvinculados de los sociales, económicos o culturales, todos se intercomunican e influyen» (Torres y Gómez 2008). Abordar los problemas actuales desde el enfoque de cambio global implica

un esfuerzo multidisciplinario desde las ciencias físicas —climatología, oceanografía, geología, etcétera—, biológicas —evolución, fisiología, ecología, etcétera—, y humanas y sociales —geografía, arqueología, sociología, antropología, economía, entre otras—. Implica también una solución conjunta desarrollada por actores científicos y no científicos; es decir, las alternativas o soluciones deben ser proporcionadas sobre la base de una interacción constante de los científicos físicos y sociales, la población involucrada y las personas que toman decisiones (Huggel y otros 2015).

#### ***2.4. ¿Por qué pensar en los ecosistemas de montaña y el cambio global?***

Desde finales del siglo XVIII, las montañas fueron reconocidas como fuentes importantes de conocimiento por investigadores como Horace Bénédict de Saussure —quien escaló e investigó el Mont Blanc en 1787—, Alexander von Humboldt —quien investigó el medioambiente en su intento de ascender el Chimborazo en 1802— y Carl Troll —quien fundó Geographical Union's Commission on High-altitude Geoecology en 1968— (Messerli 2012). Al ser ambientes poco conocidos, las montañas proporcionaban información sobre la variabilidad de procesos físicos y ecológicos, y al mismo tiempo ofrecían a los investigadores oportunidades para explorar, medir y probar nuevos instrumentos (Mark 2015).

Sin embargo, fue a partir de la década de 1970 que se tomó conciencia de la creciente incidencia de las actividades humanas sobre el medioambiente y se produjeron tres impulsos científicos y políticos a nivel mundial, decisivos para el medioambiente y las montañas del mundo (Messerli 2012). En primer lugar, la fundación del programa Man and the Biosphere (1971) de la UNESCO y su proyecto 6, denominado «Impacto de las actividades humanas en los ecosistemas de montaña», que estimuló la superación de la gran brecha entre las ciencias naturales y sociales, así como el desarrollo de métodos y modelos para realizar enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios, y colaboraciones. En segundo lugar, la Conferencia del Medioambiente Humano, llevada a cabo

en 1972 en Estocolmo, que fue la primera conferencia de la ONU dedicada enteramente a temas de medioambiente. Y por último, la publicación de *The Limits to Growth* en 1972, por el Club de Roma, que describía los riesgos y límites del crecimiento exponencial en demografía, economía y tecnología cuando aún no se hablaba de sostenibilidad. Gracias a estos impulsos, en la década de 1980 se promovieron iniciativas de cooperación regional y mundial en la investigación y desarrollo de las montañas.

En la década de 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en 1992 en Río de Janeiro, fue el comienzo de una nueva forma de pensar sobre los problemas globales y la cooperación mundial. Messerli (2012) resalta que las montañas del mundo ganaron un nuevo significado gracias al capítulo 13 del Programa 21, titulado «Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las montañas»:

Las montañas son una fuente importante de agua, energía y diversidad biológica. Además, son una fuente de dichos recursos claves como minerales, productos forestales y los productos agrícolas y de recreación. Como un importante ecosistema que representa la ecología compleja e interrelacionada de nuestro planeta, entornos montañosos son esenciales para la supervivencia del ecosistema global. Los ecosistemas de montaña, sin embargo, rápidamente cambian. Son susceptibles a la erosión acelerada del suelo, deslizamientos de tierra y rápida pérdida de hábitat y diversidad genética. En el lado humano, hay una pobreza muy extendida entre los habitantes de la montaña y la pérdida de los conocimientos indígenas. Como resultado, las zonas de montaña más globales están experimentando una degradación del medio ambiente. Por lo tanto, la correcta gestión de los recursos de la montaña y desarrollo socioeconómico de las personas merecen atención inmediata (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1992).

Así, en 1997 se realizó la Asamblea General para la revisión y aplicación de la Agenda 21, y comenzaron a publicarse textos referidos específicamente

a las montañas. En noviembre de 1998, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró el 2002 como el Año Internacional de las Montañas (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 2000). Desde 1998 hacia delante, se desarrollaron programas globales dedicados específicamente a las montañas, como Global Observation Research Initiative in Alpine Environments (GLORIA), Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA) y Mountain Research Initiative (MRI). Incluso las iniciativas políticas globales dependían de la ciencia para su éxito; nos referimos, por ejemplo, a la Evaluación de Ecosistemas del Milenio —que condujo a la puesta en marcha de una evaluación específica de los ecosistemas de montaña— y al programa de la FAO sobre Manejo de Cuencas Hidrográficas y Desarrollo Sostenible de las Montañas. Todo esto indica el reconocimiento del nuevo significado de las montañas del mundo.

Actualmente, la relevancia e importancia de las montañas se analiza sobre la base del enfoque de cambio climático. Desde las convenciones de la ONU sobre el cambio climático y sobre la diversidad biológica, las montañas son importantes desde el punto de vista de los recursos hídricos, de su biodiversidad y de los servicios ambientales que ofrecen a sus poblaciones y a nivel global. Así, en el 2012 se llevaron a cabo dos conferencias que trataron el tema de montañas.

La primera fue la conferencia científica Planet under Pressure (Londres), que se dedicó específicamente a las montañas —«Mountains as arenas for adaptation to global change»— con el objetivo de explorar nuevas asociaciones y vías hacia la sostenibilidad global.

La segunda fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, también conocida como Río + 20. Aunque esta conferencia se centró en los temas de economía verde y desarrollo sostenible, en su documento final, *El futuro que queremos*, las montañas fueron resaltadas como proveedoras de beneficios esenciales para el desarrollo sostenible, y como regiones que albergan a comunidades, pueblos indígenas y poblaciones locales que se desarrollan sosteniblemente con sus recursos. Por último, se solicitó que, en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, los Estados

adoptaran una visión a largo plazo y enfoques holísticos, sobre todo políticas específicas para las montañas (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 2012).

De acuerdo con Mark (2015), en el enfoque de cambio global debemos estudiar las montañas porque se encuentran en la interfaz entre todos los aspectos del sistema de la Tierra, poseen una gran cantidad de recursos y el cambio global se aprecia con mayor claridad en ellas. Existe una creciente evidencia de que la tasa de calentamiento se amplifica con la elevación, de tal manera que los ambientes de alta montaña experimentan cambios más rápidos de temperatura que los ambientes situados en elevaciones más bajas. El calentamiento dependiente de la elevación (EDW por sus siglas en inglés) puede acelerar la tasa de cambio en los ecosistemas de montaña, sistemas criosféricos, regímenes hidrológicos y la biodiversidad. Entre los mecanismos que contribuyen al EDW se encuentran la retroalimentación entre el albedo de la nieve y la superficie terrestre, los cambios en el vapor de agua y la liberación de calor latente, los cambios en el vapor de agua superficial y el flujo de radiación, la pérdida de calor superficial y los cambios en la temperatura, y finalmente los aerosoles (Mountain Research Initiative EDW Working Group 2015).

*The International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change* (Reasoner y otros 2002) resalta que las regiones de montaña representan aproximadamente una cuarta parte de la superficie terrestre del planeta, proporcionan bienes y servicios a más de la mitad de la humanidad y están en las inmediaciones de donde habita aproximadamente un cuarto de la población mundial. Además, Reasoner y otros (2002) proporcionan una serie de razones por las cuales estudiar las montañas (traducción propia):

- Las fuertes gradientes altitudinales en las regiones montañosas proporcionan excelentes oportunidades para detectar y analizar los procesos y fenómenos del cambio global. Las condiciones meteorológicas, hidrológicas, criosféricas y ecológicas cambian fuertemente en distancias relativamente cortas. Por ello, la biodiversidad tiende a ser alta, y a lo largo de las laderas de las montañas se

encuentran secuencias particulares de ecosistemas y sistemas criosféricos. Los límites entre estos sistemas experimentan transformaciones debido al cambio del medioambiente y pueden ser utilizados como indicadores sensibles de mecanismos forzantes.

- Las partes más altas de muchas cadenas montañosas no se ven afectadas de manera directa por las actividades humanas y, por lo tanto, proporcionan lugares donde los impactos ambientales del cambio climático pueden ser estudiados por sí solos directamente.
- Las regiones montañosas se distribuyen ampliamente por el planeta, desde el Ecuador casi hasta los polos y desde la zona oceánica a climas muy continentales. Esta distribución global ofrece oportunidades para realizar estudios regionales comparativos y análisis de diferenciación regional de los procesos de cambio ambiental. En cuanto a las condiciones ambientales cambiantes a lo largo de las laderas de las montañas, las transformaciones también se producen en las condiciones socioeconómicas, en el uso del suelo y la gestión de la tierra, en las prácticas de explotación de los recursos y en el atractivo de las regiones de montaña para el turismo.

Por otro lado, Reasoner y otros (2002), y Glochamore Consortium (2006), coinciden en señalar que los ambientes de montaña están experimentando una rápida degradación. Incluso, Reasoner y otros (2002) resaltan que se está convirtiendo en obsoleta la percepción tradicional de que las montañas representan sistemas prístinos completamente aislados del impacto humano, y solo marginalmente conectados a centros económicos, políticos y culturales de influencia. Los ecosistemas de montaña están siendo amenazados por la creciente escala global de los impactos de los sistemas ambientales y humanos —cambio climático, intensificación y sobreexplotación en la utilización de recursos, entre otros—, lo que limita la capacidad de respuesta tanto de los propios ecosistemas como de sus poblaciones.

Esto afecta sobre todo la provisión de servicios a nivel local y global, especialmente el agua. Reasoner y otros (2002) señalan que las montañas, «torres de agua del mundo», serán cada vez más importantes como fuentes



de agua dulce de gran parte de la humanidad. Las montañas de los países en desarrollo proporcionan en la actualidad más del 80% al 90% de los recursos hídricos de las tierras bajas circundantes para el riego, el agua, la industria y el uso doméstico potable; incluso el área de la superficie agrícola de regadío aumentó más del 40% a nivel mundial durante los últimos 30 años. Además, aproximadamente entre el 60% y el 70% del agua dulce disponible se utiliza en la actualidad para la producción de alimentos. En este contexto, y tomando en cuenta las tendencias para el futuro, es evidente la necesidad de aplicar estrategias eficaces para la gestión del territorio y de los recursos de las montañas, con el fin de realizar un seguimiento, anticipar y mitigar los efectos del cambio global en las regiones montañosas.

De acuerdo con Reasoner y otros (2002), estas estrategias deben tener la capacidad de sintetizar los aportes tanto de las ciencias físicas como de las ciencias sociales. Toda la información científica que se obtenga de las investigaciones debe ser traducida y compartida con la conciencia pública y con quienes toman decisiones para dar una respuesta política eficaz. En la Declaración de Ámsterdam,<sup>9</sup> *Desafíos de una Tierra cambiante*, se concluyó que «[...] se requiere un nuevo sistema de la ciencia del medio ambiente mundial que integre todas las disciplinas, las cuestiones ambientales y de desarrollo, y las ciencias naturales y sociales. Esto es particularmente cierto para las regiones de montaña, dada la naturaleza sensible y compleja de la relación entre los ambientes de montaña y la gran cantidad de personas que habitan y dependen de ellos» (traducción propia).

### 3. Retos para la adaptación efectiva en el Perú

La aplicación y el éxito de los instrumentos, las políticas públicas y los programas de adaptación al cambio climático dependen de si consideran las escalas de tiempo y espacio que tratan el clima; y, sobre todo, si consideran

9 La declaración fue firmada, en julio del 2001, por más de 800 científicos pertenecientes a International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP) y World Climate Research Programme (WCRP).

a la población y su dinámica de vida, puesto que no todos los cambios o modos de vida obedecen a las variaciones climáticas. El análisis del comportamiento del clima y de la realidad compleja de las localidades de alta montaña es esencial para que quienes toman decisiones implementen políticas públicas y estrategias de desarrollo óptimas para la población. Al analizar esta realidad compleja en un escenario de cambio climático y en el marco del cambio global, se priorizarán actividades que ayuden a la reducción de la vulnerabilidad y a la adaptación de poblaciones con contextos físicos y sociales similares. Asimismo, de manera indirecta, se propicia la implementación de proyectos adecuados al medio físico, que mejoran la calidad de vida de las poblaciones.

El ejemplo utilizado con los estudios anteriormente mencionados nos muestra que en el Perú no existe una visión compartida —ni en el nivel sectorial ni en el nacional— de lo que implica la adaptación. A nuestro parecer, la adaptación exitosa de las poblaciones de montaña —y en general de cualquier población afectada por los efectos del cambio climático— requiere contar con una visión transectorial y holística de la realidad física y social peruana, que no solo considere el ámbito de mayor vulnerabilidad, sino también los territorios con los que comparte dinámicas territoriales. Esta visión implica la superación de múltiples retos, de los cuales nosotros consideramos como retos básicos pendientes de superar los siguientes tres.

### ***Reto 1: ¿Cómo compatibilizar actividades productivas y modos de vida con la realidad hidrológica?***

Existen diversas formas de gestionar el territorio en diversas escalas; no existe una única forma o receta para hacerlo a nivel local ni a nivel nacional en ningún país del mundo. En el Perú, la gestión territorial se encuentra en proceso. Contamos con las áreas de poder administrativo —como son los distritos, provincias y departamentos—, que están actualmente ligadas a los procesos de ordenamiento territorial impulsados por el MINAM. Sin embargo,

la información y estudios generados en el proceso no son vinculantes con las acciones o decisiones finales que se toman sobre el territorio, por lo que no podemos hablar propiamente de una gestión del territorio.

Dado que los ecosistemas de montaña son importantes por sus recursos hídricos, su biodiversidad y los servicios ambientales que ofrecen a sus poblaciones y a nivel global, un eje de partida para gestionar el territorio, compatibilizar actividades y promover adaptaciones exitosas podría ser la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH). Como se ha señalado, las montañas —«torres de agua del mundo»— serán cada vez más importantes como fuentes de agua dulce de gran parte de la humanidad (Reasoner y otros 2002). Por ello, partir de los recursos hídricos mediante el enfoque de cuencas podría ser una forma exitosa de gestionar el territorio holísticamente, pues la GIRH considera que los diferentes usos hídricos son interdependientes, y busca que las políticas sean coherentes en todos los sectores y que la toma de decisiones sobre estos sea participativa (Pochat 2008).

La GIRH podría ser ese enfoque territorial del cual carecen aún los estudios de ordenamiento del territorio que se vienen desarrollando en el Perú. La cuenca, entendida como la unidad física del agua —y por ende una unidad territorial bien delimitada—, tendría que abordarse con un doble enfoque: por un lado, el tema físico-ambiental relativo a la disponibilidad física del agua, su cantidad y calidad, y sus diversos usos, tendría que ser tratado por la ANA junto con instituciones como el SENAMHI y el IGP. Por otra parte, debido a la división administrativa del país, en esta cuenca existirán múltiples representaciones del poder del Estado —gobiernos locales, gobiernos provinciales e incluso gobiernos regionales—, los cuáles responderán a las preocupaciones más socioeconómicas de las personas que habitan en este espacio cuenca.

Asimismo, solo un trabajo transectorial entre los ministerios —en coordinación con la ANA y los gobiernos locales— permitirá contar con un verdadero sistema de información de recursos hídricos —a nivel de cuenca, subcuenca o microcuenca— que ayude a la toma de decisiones. Este sistema de información debe contener toda la información básica y actualizada para la

elaboración de balances hídricos de las cuencas —precipitación, escorrentía, evaporación, fuentes de agua, usos y demandas de agua, entre otros—, así como información relevante del territorio, como son cambios en la cobertura y uso de la tierra, lo cual tiene implicancia en los recursos hídricos —retroceso glaciar, bofedales, lagunas, entre otros—. Eventualmente, este sistema ayudaría a superar en parte dos grandes problemas de la gestión territorial en el Perú: la sectorialización, y los conflictos por usos y demandas del agua.

Los estudios llevados a cabo por Mark y otros (2010), y Bury y otros (2013), en el nivel de las microcuencas y la cuenca del Santa muestran que las unidades de cuencas son una escala territorial idónea para estudiar los cambios en el ambiente físico, así como la realidad social de las diferentes poblaciones y actividades económicas que comporten un mismo recurso afectado por el cambio climático. Además, la mayoría de estudios y escenarios climáticos realizados en el Perú, así como el Proyecto de Modernización de la Gestión de Recursos Hídricos de la ANA, se han elaborado en el nivel de cuencas, lo cual debería aprovecharse para profundizar en el aspecto social y en los proyectos de adaptación. Una propuesta es que se realicen estudios como los mencionados en las cuencas del Proyecto de Modernización de la Gestión de Recursos Hídricos de la ANA, aprovechando el avance en recopilación de información científica y la gestión de los consejos de cuenca en las cuencas Chancay-Huaral, Chancay-Lambayeque, Chili, Chira-Piura, Tacna y Tumbes.

***Reto 2: Proyectos de adaptación que tomen en cuenta la realidad física y social en su ámbito de estudio, así como las realidades externas***

Evidentemente la generación de información científica sobre las tendencias actuales y futuras de variables hidrometeorológicas y de otros fenómenos relacionados con el clima, así como de los ecosistemas, deben orientar los proyectos de adaptación. No es idóneo formular este tipo de proyectos sin considerar el comportamiento y los cambios que experimentan la temperatura, la precipitación, el caudal de las fuentes de agua y los eventos extremos, así como los recursos naturales contenidos en el ámbito de estudio.

Los estudios de percepción muestran que las poblaciones solo tienen una limitada respuesta sobre las causas de los cambios ocurridos en su medio; para elaborar proyectos de adaptación, se necesita que estos estudios y la información científica se complementen. Por ejemplo, en los ecosistemas de montaña, las heladas son los eventos extremos que más afectan las actividades agrícolas y ganaderas de las poblaciones. Sin estudios que permitan conocer su comportamiento y mientras no se implemente un sistema de alerta temprana, la capacidad de respuesta de las poblaciones seguirá siendo nula o escasa.

Por otra parte, en muchas oportunidades, los llamados proyectos de adaptación no toman en cuenta la realidad local —ligada a lo socioeconómico— e imponen «sus adaptaciones» basadas en el conocimiento científico generado. Por ejemplo, se promueve la siembra de agua con especies no nativas, como el eucalipto, que a su vez genera un valor agregado con la leña. Sin embargo, esta especie también ha tenido un efecto contraproducente en las poblaciones que desconocían la planta y la aprovecharon como sombra y cortaviento de sus sembríos, ya que las raíces del eucalipto absorben bastante agua de sus alrededores y secan esos suelos. Por ello, es fundamental recoger información de la realidad local y de las prácticas ya adoptadas frente a la variabilidad climática, para potenciar y mejorar aquellas que van acorde con los cambios del espacio físico.

Asimismo, los proyectos de adaptación en el nivel local tienen un impacto significativo en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de montaña que participan en ellos. Como evidencian los proyectos de adaptación reseñados, las poblaciones mejoran su acceso al agua y sus sistemas de riego, adaptan sus cultivos e incluso adoptan los sistemas de alerta temprana frente a los riesgos. No obstante, en el largo plazo —y sobre todo en lo que se refiere al uso de recursos, en especial el agua—, las prácticas adaptativas pueden verse afectadas por los usos y demandas de recursos naturales de los alrededores del ámbito de acción. Es decir, si los proyectos se desarrollan solo con una visión local, con el transcurso del tiempo, otros factores externos pueden perjudicar o limitar sus beneficios. Esto involucra la transdisciplinariedad desde las ciencias geográficas y sociales, mediante

una investigación profunda de los procesos históricos, sociales, económicos y políticos de cada área o ámbito influenciado por los efectos del cambio climático. Solo así los estudios permitirán comprender de qué manera los cambios globales desencadenan procesos e impactan en una escala local en dichas cuencas.

En esta línea, consideramos importante mencionar las propuestas desarrolladas por Glochamore Consortium (2006), la iniciativa AndesPlus (2012) y Huggel y otros (2015) como marcos que se deben considerar para la integración del conocimiento científico en los proyectos de adaptación. Se han seleccionado dichas propuestas por cuatro razones fundamentales: a) las metodologías y enfoques parten de una visión integral que corresponde al concepto de cambio global; b) se desarrollaron en el marco de un proceso que involucró tanto a organismos gubernamentales como a la comunidad científica; c) están basadas en información, metodologías y experiencias previas; y d) están contextualizadas en los ecosistemas de montaña, dos de ellas particularmente en los Andes.

El Glochamore Consortium (2006) propone una estrategia de investigación para gestores de las reservas de biósfera de montaña y científicos que implementan investigación con el objetivo de entender el cambio global en las regiones de montaña. La estrategia está construida sobre la base de la presunción de que el manejo sostenible puede ser alcanzado con la participación de los *stakeholders*, y considerando los ejes principales de la causalidad del cambio global y sus impactos sobre los ecosistemas, los bienes y servicios ecosistémicos, las economías regionales, la salud y los arreglos institucionales. Durante la vida del proyecto PRAA, el Consorcio Andesplus desarrolló una metodología marco para la formulación de líneas de base y medidas de adaptación al cambio climático en ecosistemas de alta montaña. Esta metodología involucró la participación de los cuatro países de la CAN —Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú, mediante sus ministerios del Ambiente e instituciones técnicas: servicios de meteorología e hidrología o defensa—, así como de universidades e institutos de investigación de Suiza y Austria (AndesPlus 2012).

Sobre la base de esta experiencia, Huggel y otros (2015) desarrollaron un marco para la contribución científica en la adaptación al clima, el cual comprende tres etapas: a) la definición y el marco del problema; b) la evaluación científica del clima, los impactos, las vulnerabilidades y los riesgos; y c) la evaluación de las opciones de adaptación y su implementación. En este marco analizan —mediante los principales proyectos de adaptación en los Andes tropicales— la interacción entre ciencia y política, e identifican las limitaciones y los alcances que han tenido esos proyectos en la tarea de implementar medidas de adaptación. A partir de esta información, el estudio se centra en la evaluación científica y en cómo contribuye al proceso de adaptación. La propuesta define los siguientes ejes temáticos, de acuerdo con su importancia para la región de los Andes y los actores involucrados: la climatología, los recursos hídricos, la agricultura y la seguridad alimentaria, los ecosistemas, y los peligros naturales y riesgos. Los aspectos sociales, culturales, económicos y políticas son considerados como temas transversales que implican una aproximación altamente interdisciplinaria.

### ***Reto 3: Integrar investigaciones físicas y sociales en las políticas públicas***

Como ha quedado claro a lo largo de este documento, la gestión territorial —entendida como una gestión transversal, *bottom-up* y *up-down*— debe estar basada en información de calidad. Información referida tanto al ambiente físico —conocimiento del estrés hídrico de una zona, dinámica de los humedales, desglaciación, escenarios de cambio climático, entre otros— como al socioeconómico y cultural —dinámicas económicas, demografía de la población, roles de género en el manejo de recursos, etcétera—. Toda esta información científica debe ser el insumo principal para el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas que se ejecutarán.

Nuevamente, esto nos lleva a hablar de un sistema de información territorial. La integración de la información científica con la información socioeconómica de la población local y de sus alrededores es lo que permitirá que los proyectos de adaptación que se elaboren alcancen un

impacto positivo sostenible. Esta integración debe constituir un sistema de información territorial que contemple, entre otros, información histórica de las variables climáticas a nivel local —la cual ha sido recientemente liberada por el SENAMHI— para los investigadores o implementadores de proyectos de adaptación.

Dado que cualquier territorio es el resultado de un conjunto de recursos ambientales, humanos, institucionales, económicos y culturales que inciden en su desarrollo económico, es necesario identificarlos (Jiménez Taracido y Vélez Méndez 2012). Un sistema de información territorial (SIT) que disponga de esta información y de herramientas de información geográfica facilitará la implementación de estrategias, proyectos y políticas adecuadas para el desarrollo territorial. Además, debe permitir el libre acceso a este tipo de información de manera simplificada —informes, gráficos y mapas—, para facilitar a los gobiernos locales tomar decisiones, con mayor prontitud y celeridad, ante eventos meteorológicos y climáticos que puedan afectar a su población local, y para generar conocimiento en las poblaciones involucradas en los proyectos de adaptación.

Este sistema podría tener un alcance geográfico en diversas escalas —nacional, provincial, distrital o de cuencas— y ser alimentado por los sistemas de información nacional, regional y ministerial ya existentes, así como por la comunidad científica, lo cual permitiría que se difunda información entre los diversos actores. Mediante este intercambio, el SIT integraría información física y social de los espacios donde se han desarrollado o desarrollan investigaciones y proyectos de diferente naturaleza. Esto haría posible que los investigadores, implementadores y personas que toman decisiones centren su atención en los territorios vulnerables y los vacíos de información, y así se evite la duplicidad de esfuerzos o recursos en futuras iniciativas y se logre la implementación de políticas públicas eficaces. Por otro lado, actualmente los proyectos de adaptación llegan solo hasta el paso de la implementación; muy pocos cuentan con un proceso de autoevaluación. Frente a este vacío, el SIT podría contribuir tanto a la definición de índices de evaluación como al seguimiento y monitoreo de los programas de adaptación implementados.



## Referencias bibliográficas

- AndesPlus (2012). *Metodologías para la formulación de líneas de base y medidas de adaptación al cambio climático en ecosistemas de alta montaña*. Consorcio AndesPlus. Universidad de Zurich.
- Andres, Norina; Fernando Vegas Galdos, Waldo Sven Lavado Casimiro y Mas-similiano Zappa (2014). Water resources and climate change impact modelling on a daily time scale in the Peruvian Andes. *Hydrological Sciences Journal*, 59(11), 2043-2059.
- Ávalos, Verónica del Rosario y Jaime Hernández (2015). Projected distribution shifts and protected area coverage of range-restricted Andean birds under climate change. *Global Ecology and Conservation*, 4, 459-469. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989415000918>.
- Baraer, Michael; Bryan G. Mark, Jeff M. McKenzie, Thomas Condom, Jeffrey Bury, Kyung In Huh, César Portocarrero, Jesús Gómez y Sarah Rathay (2012). Glacier recession and water resources in Peru's Cordillera Blanca. *Journal of Glaciology*, 58(207), 134-150.
- Brugger, Julie; Katherine Dunbar, Christine Jurt y Ben Orlove (2013). Climates of anxiety: comparing experience of glacier retreat across three mountain regions. *Emotion, Space and Society*, 6, 4-13.
- Burns, Patrick y Anne Nolin (2014). Using atmospherically-corrected landsat imagery to measure glacier area change in the Cordillera Blanca, Peru from 1987 to 2010. *Remote Sensing of Environment*, 140, 165-178.
- Bury, Jeffrey; Bryan G. Mark, Jeff M. McKenzie, Adam French, Michael Baraer, Kyung In Huh, Marco Alfonso Zapata y Ricardo Jesús Gómez (2011). Glacier recession and human vulnerability in the Yanamarey watershed of the Cordillera Blanca, Peru. *Climatic Change*, 105(1-2), 179-206.
- Bury, Jeffrey; Bryan G. Mark, Mark Carey, Kenneth R. Young, Jeffrey M. McKenzie, Michael Baraer, Adam French y Molly H. Polk (2013).

- New geographies of water and climate change in Peru: coupled natural and social transformations in the Santa River watershed. *Annals of the Association of American Geographers*, 103(2), 363-374.
- Bush, Mark; Jennifer Hanselman y William Gosling (2010). Nonlinear climate change and Andean feedbacks: an imminent turning point? *Global Change Biology*, 16, 3223-3232.
- Byers, Alton C. (2007). 27 Changing climates, changing lives: strengthening adaptive response capacities to climate change in the Huascarán Biosphere Reserve, Peru, and Sagarmatha (Mt. Everest) National Park, Nepal. *Developments in Earth Surface Processes*, 10, 249-250.
- Camill, Philip (2010). Global Change. *Nature Education Knowledge*, 3(10), 49.
- Carery, Mark; Christian Huggel, Jeffrey Bury, César Portocarrero y Wilfried Haeberli (2012). An integrated socio-environmental framework for glacier hazard management and climate change adaptation: lessons from Lake 513, Cordillera Blanca, Peru. *Climatic Change*, 112, 733-767.
- Carey, Mark (2005). Living and dying with glaciers: people's historical vulnerability to avalanches and outburst floods in Peru. *Global and Planetary Change*, 47(2-4), 122-134.
- Carey, Mark; Michael Baraer, Bryan G. Mark, Adam French, Jeffrey Bury, Kenneth R. Young y Jeffrey M. McKenzie (2014). Toward hydro-social modeling: merging human variables and the social sciences with climate-glacier runoff models (Santa River, Peru). *Journal of Hydrology*, 518(Part A), 60-70.
- Carey, Mark; Adam French y Elliott OBrien (2012). Unintended effects of technology on climate change adaptation: an historical analysis of water conflicts below Andean Glaciers. *Journal of Historical Geography*, 38(2), 181-191.
- Catenazzi, Alessandro; Edgar Lehr y Vance T. Vredenburg (2013). Thermal physiology, disease, and amphibian declines on the eastern slopes of the Andes. *Conservation Biology*, 28(2), 509-517.

- Centro de Cambio Global UC (s. f.). *Cambio global*. Recuperado de <http://cambioglobal.uc.cl/en/cambio-global.html>.
- Chevallier, Pierre; Bernard Pouyaud, Wilson Suárez y Thomas Condom (2011). Climate change threats to environment in the tropical Andes: glaciers and water resources. *Regional Environmental Change*, 11(Suppl. 1), 179-187.
- Chinga-Alayo, Erick; Erick Huarcaya, Carmen Nasarre, Roberto del Águila y Alejandro Llanos-Cuentas (2004). The influence of climate on the epidemiology of bartonellosis in Ancash, Peru. *Transactions of the royal society of tropical medicine and hygiene*, 98(2), 116-124.
- Comisión Nacional de Cambio Climático (2001). *Primera comunicación nacional del Perú a la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Lima: Consejo Nacional del Ambiente.
- Comisión Nacional de Cambio Climático (2002). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Versión 8. Lima.
- Condom, Thomas; Marisa Escobar, David Purkey, Jean Christophe Pouget, Wilson Suárez, Cayo Ramos, James Apaestegui, Arnaldo Tacsí y Jesús Gómez (2012). Simulating the implications of glaciers' retreat for water management: a case study in the Rio Santa basin, Peru. *Water International*, 37(4), 442-459.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 (2012). *Resolución 66/288. El futuro que queremos*. Recuperado de [http://www.pnuma.org/sociedad\\_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/20120727%20Rio+20%20Documento%20El%20futuro%20que%20queremos.pdf](http://www.pnuma.org/sociedad_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/20120727%20Rio+20%20Documento%20El%20futuro%20que%20queremos.pdf).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). *Programa 21*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>.
- Correa, Sly W.; Carlos R. Mello, Sin C. Chou, Nilton Curi y Lloyd D. Norton (2016). Soil erosion risk associated with climate change at Mantaro River basin, Peruvian Andes. *Catena*, 147, 110-124.
- Cuyckens, Griet; Duncan Christie, Alejandra Domic, Lucio Malizia y Daniel Renison (2016). Climate change and the distribution and conservation of the world's highest elevation woodlands in the South American Altiplano. *Global and Planetary Change*, 137, 79-87.
- Dollfus, Olivier (1981). *El reto del espacio andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dornbusch, Uwe (2000). Correspondence on: modern and last local glacial maximum snowlines in the Central Andes of Peru, Bolivia, and Northern Chile. *Quaternary Science Reviews*, 20(10), 1153-1155.
- Emmer, Adam; Edwin C. Loarte, Jan Klimes y Vít Vilímek (2015). Recent evolution and degradation of the bent Jatunraju glacier (Cordillera Blanca, Peru). *Geomorphology*, 228, 345-355.
- Evans, Stephen G.; Nicholas F. Bishop, Lionel Fidel Smoll, Patricio Valderrama Murillo, Keith B. Delaney y Anthony Oliver-Smith (2009). A re-examination of the mechanism and human impact of catastrophic mass flows originating on Nevado Huascarán, Cordillera Blanca, Peru in 1962 and 1970. *Engineering Geology*, 108(1-2), 96-118.
- Feeley, Kenneth J.; Miles R. Silman, Mark B. Bush, William Farfan, Karina Garcia Cabrera, Yadvinder Malhi, Patrick Meir, Norma Salinas, Mireya Natividad Rauraru y Sassan Saatchi (2011). Upslope migration of Andean trees. *Journal of Biogeography*, 38(4), 783-791.
- Fraser, Barbara (2012). Goobye glaciers. *Nature*, 491(7423), 180-182.

- GLOCHAMORE Consortium. (2006). *The Global Change and Mountain Regions (GLOCHAMORE): research strategy*. Zurich: The Mountain Research Initiative. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001471/147170E.pdf>.
- Gómez, Cynthia; Graciela Prado y Haydeé Carrasco (2007). *Tecnologías respondiendo a los desastres*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG.
- Gordon, Ryan P.; Laura K. Lautz, Jeffrey M. McKenzie, Bryan G. Mark, Daniel Chávez y Michael Baraer (2015). Sources and pathways of stream generation in tropical proglacial valleys of the Cordillera Blanca, Peru. *Journal of Hydrology*, 522, 628-644.
- Herreros, J.; Isabel Moreno, Jean-Denis Taupin, Patrick Ginot, Nicolas Patris, M. De Angelis, Marie-Pierre Ledru, Fanny Delachaux y Ulrich Schotterer (2009). Environmental records from temperate glacier ice on Nevado Coropuna saddle, southern Peru. *Advances in Geosciences*, 22, 27-34. Recuperado de <http://www.adv-geosci.net.ezproxy.idrc.ca/22/27/2009/adgeo-22-27-2009.pdf>.
- Hofer, Marlis; Thomas Mölg, Ben Marzeion y Georg Kaser (2010). Empirical-statistical downscaling of reanalysis data to high-resolution air temperature and specific humidity above a glacier surface (Cordillera Blanca, Peru). *Journal of Geophysical Research-All Series*, 115(D12). Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1029/2009JD012556/full>.
- Hoffman, Joachim (2010). Do climate changes influence dispersal and population dynamics of dragonflies in the western Peruvian Andes? *Bio Risk*, 5, 47-72.
- Huggel, Christian; Marlene Scheel, Franziska Albrecht, Norina Andres, Pierluigi Calanca, Christine Jurt, Nikolay Khabarov, Daniel Mira-Salama, Mario Rohrer, Nadine Salzmann, Yamina Silva, Elizabeth Silvestre, Luis Vicuña y Massimiliano Zappa (2015). A framework for the science contribution in climate adaptation: experiences from science-policy processes in the Andes. *Environmental Science and Policy*, 47, 80-94.

- Huh, Kyung In; Bryan A. Mark y Chris Hopkinson (2012). Changes of topographic context of the Yanamarey glaciers in the Tropical Peruvian Andes. En Christopher M. U. Neale y Michael H. Cosh (Eds.), *Remote Sensing and Hydrology* (pp. 333-336). IAHS.
- IPCC (2001). *Cambio climático 2001: la base científica. Resúmenes del Grupo de Trabajo I del IPCC*. Ginebra: IPCC.
- IPCC (2007). *Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. [Equipo de redacción principal: Rajendra K. Pachauri y Andy Reisinger (directores de la publicación)]. Ginebra: IPCC.
- IPCC (2013). Resumen para responsables de políticas. En Thomas F. Stocker, Dahe Qin, Gian-Kasper Plattner, Melinda M. B. Tignor, Simon K. Allen, Judith Boschung, Alexander Nauels, Yu Xia, Vincent Bex y Pauline M. Midgley (Eds.). *Cambio climático 2013: bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jefatura de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas, Perú (2014). *Proyecto de adaptación basada en ecosistemas de montaña*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20medio%20ambiente/pe.EbA%20Montaña.pdf>.
- Jiménez Taracido, Eva y Susana Vélez Méndez (2012). *Foro virtual. Diseño e implementación de sistemas de información territorial (SIT) para iniciativas de desarrollo económico local*. Recuperado de <http://docplayer.es/9315721-Diseno-e-implementacion-de-sistemas-de-informacion-territorial-sit-para-iniciativas-de-desarrollo-economico-local.html>.
- Jomelli, Vincent; Vincent Favier, Antoine Rabatel, Daniel Brunstein, Georg Hoffmann y Bernard Francou (2009). Fluctuations of glaciers in the tropical Andes over the last millennium and palaeoclimatic impli-

- cations: a review. *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology*, 281(3-4), 269-282.
- Juen, Irmgard; Georg Kaser y Christian Georges (2007). Modelling observed and future runoff from a glacierized tropical catchment (Cordillera Blanca, Perú). *Global and Planetary Change*, 59(1-4), 37-48.
- Kaser, Georg; Irmgard Juen, Christian Georges, Jesús Gómez y William Tamayo (2003). The impact of glaciers on the runoff and the reconstruction of mass balance history from hydrological data in the tropical Cordillera Blanca, Perú. *Journal of Hydrology*, 282(1-4), 130-144.
- Lee, David R.; Svetlana Edmeades, Erwin De Nys, Andrew McDinald y Willem Janssen (2014). Developing local adaptation strategies for climate change in agriculture: a priority-setting approach with application to Latin America. *Global Environmental Change*, 29, 78-91.
- Lennox, Erin y John Gowdy (2014). Ecosystem governance in a highland village in Peru: facing the challenges of globalization and climate change. *Ecosystem Services*, 10, 155-163.
- López-Moreno, Juan; S. Fontaneda, Jesús Revuelto, César Azorín-Molina, Blas Valero-Garcés, Enrique Morán-Tejeda, Sergio Vicente-Serrano, Ricardo Zubieta y J. Alejo-Cochachin (2014). Recent glacier retreat and climate trends in Cordillera Huaytapallana, Peru. *Global and Planetary Change*, 12, 1-11.
- López-Moreno, Juan; Blas Valero-Garcés, Bryan Mark, Thomas Condom, Jesús Revuelto, César Azorín-Molina, Juan Bazo, Matías Frugone, Santiago Beguería y J. Alejo-Cochachin (2016). Hydrological and depositional processes associated with recent glacier recession in Yanamarey catchment, Cordillera Blanca (Peru). *Science of The Total Environment*. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2016.11.107
- Lutz, David A.; Rebecca L. Powell y Miles R. Silman (2013). Four decades of Andean timberline migration and implications for biodiversity loss with climate change. *PLoS ONE*, 8(9), 1-9.

- Lynch, Barbara D. (2012). Vulnerabilities, competition and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley. *Global Environmental Change*, 22(2), 364-373.
- Maletta, Héctor y Emiliano Maletta (2011). *Climate change, agriculture and food security in Latin America*. Essex: Multi-Science Publishing.
- Malleta, Héctor (2009). El pan del futuro: cambio climático, agricultura y alimentación en América Latina. *Debates en Sociología*, 34, 117-176.
- Malone, Andrew G.; Raymond T. Pierrehumbert, Thomas V. Lowell, Meredith A. Kelly y Justin S. Stroup (2015). Constraints on southern hemisphere tropical climate change during the Little Ice Age and Younger Dryas based on glacier modeling of the Quelccaya Ice Cap, Peru. *Quaternary Science Reviews*, 125, 106-116.
- Mark, Bryan (2015). *Curso de capacitación Cambio Global en las Montañas* [diapositiva]. Lima: UNMSM. 34 diapositivas.
- Mark, Bryan G. (2008). Tracing tropical Andean glaciers over space and time: some lessons and transdisciplinary implications. *Global and Planetary Change*, 60(1-2), 101-114.
- Mark, Bryan G. y Geoffrey O. Seltzer (2005). Evaluation of recent glacier recession in the Cordillera Blanca, Peru (AD 1962-1999): spatial distribution of mass loss and climatic forcing. *Quaternary Science Reviews*, 24(20-21), 2265-2280.
- Mark, Bryan G.; Jeffrey Bury, Jeffrey M. McKenzie, Adam French y Michael Baraer (2010). Climate change and tropical Andean glacier recession: evaluating hydrologic changes and livelihood vulnerability in the Cordillera Blanca, Peru. *Annals of the Association of American Geographers*, 100(4), 794-805.
- Martín Vide, Javier (2008). La nueva realidad del calentamiento global: un decálogo del cambio climático. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/49.htm>.



- Masuda, Shozo; Izumi Shimada y Craig O. Morris (Eds.) (1985). *Andean ecology and civilization: an interdisciplinary perspective on Andean ecological complementarity*. Tokyo: University of Tokio Press.
- McFadden, E., J. Ramage y D. Rodbell (2011). Landsat TM and ETM + derived snowline altitudes in the Cordillera Huayhuash and Cordillera Raura, Peru, 1986-2005. *Cryosphere*, 5(2), 419-430. Recuperado de <http://www.the-cryosphere.net/5/419/2011/tc-5-419-2011.pdf>.
- Messerli, Bruno (2012). Global change and the world's mountains. *Mountain Research and Development*, 12(1), 55-63.
- Ministerio de Agricultura (2012). *Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario Periodo 2012-2021- PLANGRACC- A*. Lima: Ministerio de Agricultura.
- Ministerio del Ambiente (2010a). *En el Perú*. Recuperado de <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/cambio-climatico/sobre-cambio-climatico/que-impactos-tiene/en-el-peru/>.
- Ministerio del Ambiente (2010b). *Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2010c). *Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2012). *Perú: informe país 20 años después de Río. Resumen ejecutivo*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2015). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2016). *Tercera comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Minvielle, Marie y René D. Garreaud (2011). Projecting rainfall changes over the South American Altiplano. *Journal of Climate*, 24(17), 4577-4583.

- Montealegre, José Edgar (2004). *Escalas de la variabilidad climática*. Recu-perado de [https://www.rds.org.co/aa/img\\_upload/aea709feb9d6e6499a219fa83c2c5451/Escalas\\_de\\_la\\_variabilidad\\_clim\\_tica.pdf](https://www.rds.org.co/aa/img_upload/aea709feb9d6e6499a219fa83c2c5451/Escalas_de_la_variabilidad_clim_tica.pdf).
- Mountain Research Initiative EDW Working Group (2015). Elevation-dependent warming in mountain regions of the world. *Nature Climate Change*, 5, 424-430.
- Murra, John (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: IEP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2000). *Año Internacional de las Montañas: documento de conceptos*. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/iym/en/aboutiym/aim2002e.pdf>.
- Peduzzi, Pascal; Christian Herold y Walter Claudio Silverio Torres (2010). Assessing high altitude glacier thickness, volume and area changes using field, GIS and remote sensing techniques: the case of Nevado Coropuna (Peru). *Cryosphere*, 4(3), 313-323. Recuperado de <http://www.the-cryosphere.net/ezproxy.idrc.ca/4/313/2010/tc-4-313-2010.pdf>.
- Pepin, Emilie; Jean Guyot, Elisa Armijos, Haydeé Bazán, Pascal Fraisy, Jean Moquet, Luis Noriega, Waldo Lavado, Rodrigo Pombosa y Philippe Vauchel (2013). Climatic control on Eastern Andean denudation rates (Central Cordillera from Ecuador to Bolivia). *Hydrology*, 44, 85-93. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Jean-Loup\\_Guyot/publication/235332388\\_Climatic\\_control\\_on\\_eastern\\_Andean\\_denudation\\_rates\\_Central\\_Cordillera\\_from\\_Ecuador\\_to\\_Bolivia/links/00463517da7add7004000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jean-Loup_Guyot/publication/235332388_Climatic_control_on_eastern_Andean_denudation_rates_Central_Cordillera_from_Ecuador_to_Bolivia/links/00463517da7add7004000000.pdf).
- Pochat, Víctor (2008). *Principios de gestión integrada de los recursos hídricos: bases para el desarrollo de planes nacionales*. Global Water Partnership. Recuperado de [http://www.gwp.org/Global/GWP-CAm\\_Files/Bases%20para%20el%20Desarrollo%20de%20Planes%20Nacionales.pdf](http://www.gwp.org/Global/GWP-CAm_Files/Bases%20para%20el%20Desarrollo%20de%20Planes%20Nacionales.pdf).

- Presidencia del Consejo de Ministros (2003). *Aprueban la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático. Decreto Supremo 086-2003-PCM*. Lima.
- Programa de Adaptación al Cambio Climático (s. f.). *Publicaciones*. Recuperado de <http://www.paccperu.org.pe/es/publicaciones/4/>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto Glaciares (2016). *Publicaciones*. Recuperado de <http://www.proyectoglaciares.pe/category/publicaciones/>.
- Pulgar-Vidal, Javier (2014). *Geografía del Perú: las ocho regiones naturales* (12<sup>a</sup> ed.). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ravines, Rogger (Ed.) (1978). *Tecnología andina* (1<sup>a</sup> ed.). Lima: IEP e Instituto de Investigación Tecnológica, Industrial y de Normas Técnicas.
- Reasoner, Mel; Lisa Graumlich, Bruno Messerli y Harald Bugmann (2002). Global change and mountains. *IHDP Update*, 1, 1-4. Recuperado de <http://ihdp.unu.edu/docs/Publications/Secretariat/Update-Dimensions/IHDP-Update-2002-1.pdf>.
- Rehm, Evan M. y Kenneth J. Feeley (2013). Forest patches and the upward migration of timberline in the southern Peruvian Andes. *Forest Ecology and Management*, 305, 204-211.
- Roa-García, María Cecilia; Patricia Urteaga-Crovetto y Rocío Bustamante-Zenteno (2015). Water laws in the Andes: a promising precedent for challenging neoliberalism. *Geoforum*, 64, 270-280.
- Rosas, G.; Stefanie Gubler, C. Oria, D. Acuña, G. Ávalos, M. Begert, E. Castillo, M. Crosi-Maspoli, F. Cubas, M. Dapozzo, A. Díaz, D. Van Geijtenbeek, M. Jacques, T. Konzelmann, W. Lavado, A. Matos, F. Mauchle, M. Rohrer, A. Rossa, S. Scherrer, M. Valdez, M. Valverde, G. Villar y E. Villegas (2016). Towards implementing climate services in Peru-The project CLIMANDES. *Climate Services*, 4, 30-41.

- Sagredo, Esteban A.; Summer Rupper y Thomas V. Lowell (2014). Sensitivities of the equilibrium line altitude to temperature and precipitation changes along the Andes. *Quaternary Research*, 81(2), 355-366.
- Salzmann, Nadine; Christian Huggel, P. Calanca, A. Díaz, T. Jonas, C. Jurt, T. Konzelmann, P. Lagos, Mario Rohrer, Walter Silverio y M. Zappa (2009). Integrated assessment and adaptation to climate change impacts in the Peruvian Andes. *Advances in Geosciences*, 22, 35-39. Recuperado de <http://www.adv-geosci.net/22/35/2009/adgeo-22-35-2009.pdf>.
- Salzmann, Nadine, Christian Huggel, Mario Rohrer, Walter Silverio, Bryan Mark, Patrick Burns y César Portocarrero (2013). Glacier changes and climate trends derived from multiple sources in the data scarce Cordillera Vilcanota region, southern Peruvian Andes. *Cryosphere*, 7(1), 103-118.
- Sanabria, Janeet y Jean-Paul Lhomme (2013). Climate change and potato cropping in the Peruvian Altiplano. *Theoretical and Applied Climatology*, 112(3-4), 683-695.
- Schauwecker, Simone; Mario Rohrer, D. Acuña, Alejo Cochachin, Luzmila Dávila, Holger Frey, Claudia Giráldez, Jesús Gómez, Christian Huggel, Martin Jacques-Coper, Edwin Loarte, Nadine Salzmann y Mathias Vuille (2014). Climate trends and glacier retreat in the Cordillera Blanca, Peru, revisited. *Global and Planetary Change*, 119, 85-87.
- Scheel, M.; Mario Rohrer, Christian Huggel, D. Santos Villar, Elizabeth Silvestre Espinoza, y George Huffman (2011). Evaluation of TRMM multi-satellite precipitation analysis (TMPA) performance in the Central Andes region and its dependency on spatial and temporal resolution. *Hydrology and Earth System Sciences*, 15, 2649-2663. Recuperado de <http://www.hydrol-earth-syst-sci.net/ezproxy.idrc.ca/15/2649/2011/hess-15-2649-2011.pdf>.
- Schneider, Daniel; Christian Huggel, Alejo Cochachin, Sebastián Guillén y Javier García (2014). Mapping hazards from glacier lake outburst

- floods based on modelling of process cascades at Lake 513, Carhuaz, Peru. *Advances in Geosciences*, 35, 145-155. Recuperado de <http://www.adv-geosci.net/35/145/2014/adgeo-35-145-2014.pdf>.
- Schwarb, M.; Daniel Acuña, T. Konzelmann, Mario Rohrer, Nadine Salzmann, B. S. Serpa López y Elizabeth Silvestre (2011). A data portal for regional climatic trend analysis in a Peruvian High Andes Region. *Advances in Science y Research*, 6, 219-226.
- Seimon, Tracie; Anton Seimon, Peter Daszak, Stephan R. Halloy, Lisa M. Schloegel, César A. Aguilar, Preston Sowell, Alex Hyatt, Bronwen Konecky y John Simmons (2007). Upward range extension of Andean anurans and chytridiomycosis to extreme elevations in response to tropical deglaciation. *Global Change Biology*, 13(1), 288-299.
- Silverio, Walter y Jean Michael Jaquet (2005). Glacial cover mapping (1987-1996) of the Cordillera Blanca (Peru) using satellite imagery. *Remote Sensing of Environment*, 95(3), 342-350.
- Silverio, Walter y Jean Michael Jaquet (2012). Multi-temporal and multi-source cartography of the glacial cover of Nevado Coropuna (Arequipa, Peru) between 1955 and 2003. *International Journal of Remote Sensing*, 33(18), 5876-5888.
- Steffen, Will; Angelina Sanderson, Peter Tyson, Jill Jäger, Pamela Matson, Berrien Moore III, Frank Oldfield, Katherine Richardson, John Schellnhuber, B. Turner y Robert J. Wasson (2005). *Global change and the earth system: a planet under pressure* (2ª ed.). Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Thompson, L.; E. Mosley-Thompson, M. Davis, V. Zagorodnov, I. Howat, V. Mikhlenko y P. N. Lin (2013). Annually resolved ice core records of tropical climate variability over the past ~1800 years. *Science*, 340(6135), 945-950. Recuperado de <https://www.cfa.harvard.edu/~wsoon/HongYan2014-d/ThompsonLonnieetal13-TropicalIce-CoreVar-1800yrs.pdf>.

- Thouret, J. C.; G. Enjolras, K. Martelli, O. Santoni, J. A. Luque, M. Nagata, A. Arguedas, L. Macedo, D. K. Chester y R. I. Tilling (2013). Combining criteria for delineating lahar-and flash-flood-prone hazard and risk zones for the city of Arequipa, Peru. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(2), 339-360.
- Torres, Juan y Anelí Gómez (Eds.) (2008). *Adaptación al cambio climático: de los fríos y los calores en los Andes*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG.
- Troll, Carl (1980). Las culturas superiores andinas y el medio geográfico. *Allpanchis*, 15, 3-55.
- Urrutia, Rocío y Mathias Vuille (2009). Climate change projections for the tropical Andes using a regional climate model: temperature and precipitation simulations for the end of the 21st century. *Journal of Geophysical Research-All Series*, 114(D2). Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1029/2008JD011021/full>.
- USAID (2007). *Adapting to climate variability and change: a guidance manual for development planning*. Washington, DC: United States Agency for International Development.
- Valdivia-Díaz, Merelyn; Severin Polreich, María de los Ángeles La Torre-Cuadros y Stef de Haan (2015). Local knowledge of native potato (*Solanum spp*) for long-term monitoring on three Andean communities of Apurímac, Peru. *Procedia Environmental Sciences*, 29, 64-65.
- Vásquez, Nelson (2009). *La variabilidad, una constante en nuestro clima*. Recuperado de <http://www.cambioclimatico.org/contenido/la-variabilidad-una-constante-en-nuestro-clima>.
- Vergara Rodríguez, Karla (2012). *Variabilidad climática, percepción ambiental y estrategias de adaptación de la comunidad de Conchucos, Áncash*. Lima: Sociedad Geográfica de Lima y Ministerio de Educación.
- Vimeux, Françoise; Patrick Ginot, Margit Schwikowski, Mathias Vuille, Georg Hoffmann, Lonnie G. Thompson y Ulrich Schotterer (2009). Climate variability during the last 1000 years inferred from Andean

- ice cores: a review of methodology and recent results. *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology*, 281(3-4), 229-241.
- Vitousek, Peter M. (1994). Beyond global warming: ecology and global change. *Ecology*, 75(7), 1861-1876.
- Vuille, Mathias; Bernard Francou, Patrick Wagnon, Irmgard Juen, Georg Kaser, Bryan G. Mark y Raymond S. Bradley (2008). Climate change and tropical Andean glaciers: past, present and future. *Earth-Science Reviews*, 89(3-4), 79-96.
- Vuille, Mathias; Georg Kaser, y Irmgard Juen (2008). Glacier mass balance variability in the Cordillera Blanca, Peru and its relationship with climate and the large-scale circulation. *Global and Planetary Change*, 62(1-2), 14-18.
- Walshe, Rory y Alejandro Argumedo (2016). Ayni, Ayllu, Yanantin and Chanincha: the cultural values enabling adaptation to climate change in communities of the potato park, in the Peruvian Andes. *GALA*, 25(3), 166-173. Recuperado de <http://discovery.ucl.ac.uk/1522199/1/s8.pdf>.
- Weng, Chengyu; Mark B. Bush, Jason H. Curtis, Alan L. Kolata, Tom D. Dillehay y Micahel W. Binford (2006). Deglaciation and holocene climate change in the western Peruvian Andes. *Quaternary Research*, 66(1), 87-96.
- Winkler, M.; I. Juen, T. Mölg, Patrick Wagnon, J. Gómez y G. Kaser (2009). Measured and modelled sublimation on the tropical Glaciar Artesonraju, Peru. *The Cryosphere*, 3(1), 21-30. Recuperado de <https://hal-insu.archives-ouvertes.fr/insu-00421261/file/tc-3-21-2009.pdf>.
- Young, Kenneth R. y Jennifer K. Lipton (2006). Adaptive governance and climate change in the tropical highlands of Western South America. *Climate Change*, 78(1), 63-102.

Anexo

Tabla A-1

Investigaciones en el marco de PROCLIM, SCNCC, PRAA, PACC, Glaciares, IMACC, CNCC3 y otros<sup>10</sup>

Proyecto o programa	Escenarios climáticos	Estudios físicos	Análisis socioeconómico y ambiental
PROCLIM	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escenarios climáticos futuros y disponibilidad del recurso hídrico en la cuenca del río Santa para el 2030.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vulnerabilidad física natural en la cuenca del río Piura y determinación de las áreas de interés.</li><li>• Caracterización biofísica de la cuenca del río Santa.</li><li>• Evaluación del deterioro de los recursos naturales frente a los impactos extremos de origen hidrometeorológico en la cuenca del río Santa.</li><li>• Integración, análisis y propuesta del modelo bioclimático para el ecosistema de humedal en la cuenca del río Santa.</li><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura.</li><li>• Atlas climático de precipitación y temperatura del aire en la cuenca del río Mantaro.</li><li>• Pronóstico estacional de lluvias y temperaturas en la cuenca del río Mantaro para su aplicación en la agricultura (2006-2010).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluación de la vulnerabilidad y adaptación marina y pesquera a los efectos del cambio climático en la cuenca del río Piura.</li><li>• Patrones de riesgo de desastre asociados con los efectos locales del cambio climático global en la cuenca del río Piura: procesos sociales, vulnerabilidad y adaptación.</li><li>• Vulnerabilidad social y de género en la cuenca del río Piura</li><li>• Evaluación local integrada (ELI) y estrategia de adaptación al cambio climático en la cuenca del río Piura.</li><li>• Caracterización socioeconómica actual de la cuenca del río Santa.</li><li>• Vulnerabilidad socioeconómica de la cuenca del río Santa y medidas de adaptación al cambio climático.</li><li>• ELI de la cuenca del río Santa.</li><li>• Diagnóstico de la cuenca del río Mantaro desde la visión del cambio climático.</li><li>• Vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático y medidas de adaptación en la cuenca del río Mantaro (ELI).</li></ul>

10 La implementación de iniciativas de adaptación en cada uno de estos programas es detallada en la tabla 2 (p. 464).



► Proyecto o programa	Escenarios climáticos	Estudios físicos	Análisis socioeconómico y ambiental
SCNCC	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escenarios nacionales.</li><li>• Escenarios climáticos para el 2030.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Caracterización biofísica.</li><li>• Evaluación del deterioro de los recursos naturales por el cambio climático de la cuenca del río Mayo y subcuenca Yuracyacu.</li><li>• Evaluación de los peligros naturales en la cuenca del río Mayo y subcuenca Yuracyacu.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis socioeconómico de la cuenca del río Mayo y subcuenca Yuracyacu.</li><li>• Caracterización socioeconómica</li><li>• ELI de la cuenca del río Mayo.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escenarios climáticos futuros para el 2050 y el 2100 para la cuenca del río Mantaro.</li><li>• Escenarios climáticos futuros para el 2050 y el 2100 para la cuenca del río Urubamba.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura. Subcuenca de Shullcas.</li><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura. Subcuenca Santa Teresa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluación de metodologías y elementos de análisis para el desarrollo de proyectos de adaptación al cambio climático en zonas de alta montaña: experiencia de investigación en la subcuenca del río Shullcas (Junín).</li><li>• Análisis del clima actual y futuro en la cuenca del río Mantaro, y sus impactos en la disponibilidad hídrica y cultivos prioritizados en la subcuenca del río Shullcas.</li><li>• Impacto del cambio climático y medidas de adaptación para los cultivos de papa y maíz amiláceo en la subcuenca del río Shullcas.</li><li>• Análisis del clima actual y futuro en la cuenca del río Urubamba, y sus impactos en la disponibilidad hídrica y cultivos prioritizados en la subcuenca de Santa Teresa, Cusco.</li></ul>
PACC		<ul style="list-style-type: none"><li>• Estudio <i>Oferta hídrica actual y futura de la microcuenca Huacrahuacho.</i></li><li>• Estudio <i>Análisis histórico de eventos climáticos extremos y la caracterización y evaluación de riesgos de desastres ocasionados por peligros climáticos y de remoción en masa en la microcuenca Huacrahuacho.</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agua, sistemas productivos, riesgo de desastres, percepciones y cultura de la microcuenca Huacrahuacho.</li><li>• Estudio de demanda hídrica actual de la microcuenca Huacrahuacho.</li><li>• Estudio de gestión del agua y conflictos por el agua, e importancia del cambio climático en su desencadenamiento en la microcuenca Huacrahuacho.</li></ul>

► Proyecto o programa	Escenarios climáticos	Estudios físicos	Análisis socioeconómico y ambiental
Proyecto Glaciares		<ul style="list-style-type: none"><li>• Estudio <i>Oferta hídrica actual y futura de la microcuenca Mollebamba.</i></li><li>• Estudio <i>Análisis histórico de eventos climáticos extremos y la caracterización y evaluación de riesgos de desastres ocasionados por peligros climáticos y de remoción en masa en la microcuenca Mollebamba.</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estudio de los impactos de la variabilidad y cambio climático en los sistemas culturales. Una visión desde la población rural de la microcuenca Huacrahuacho.</li><li>• Diagnóstico local integrado de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de la microcuenca Huacrahuacho.</li><li>• Agua, sistemas productivos, riesgos de desastres, percepciones y cultura de la microcuenca Mollebamba.</li><li>• Estudio de demanda hídrica actual y futura de la microcuenca Mollebamba.</li><li>• Estudio de gestión del agua y conflictos por el agua y la importancia del cambio climático en su desencadenamiento en la microcuenca Mollebamba.</li><li>• Estudio de los impactos de la variabilidad y cambio climático en los sistemas culturales. Una visión desde la población rural de la microcuenca Mollebamba.</li><li>• Diagnóstico local integrado de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de la microcuenca Mollebamba.</li></ul>
		<ul style="list-style-type: none"><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura de la cuenca del río Santa.</li><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura de la cuenca del río Chancay.</li><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura de la cuenca del río Rímac.</li><li>• Determinación de la disponibilidad hídrica presente y futura de la cuenca del río Vilcanota.</li></ul>	

► Proyecto o programa	Escenarios climáticos	Estudios físicos	Análisis socioeconómico y ambiental
IMACC	Escenarios regionales en Áncash, Huancavelica, Huánuco, Ica, Moquegua, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.		
TCNCC		<ul style="list-style-type: none"><li>• Simulación de escenarios de disponibilidad hídrica en las cuencas de los ríos Alto Apurímac (Cunyac), Mala, Pampas y Urubamba.</li><li>• Impacto del cambio climático en la disponibilidad de los recursos hídricos: cuenca del río Chicama.</li><li>• Impacto del cambio climático en la disponibilidad de los recursos hídricos: cuenca del río Huaura.</li><li>• Impacto del cambio climático en la disponibilidad de los recursos hídricos: cuenca del río Tarma.</li></ul>	
Programa Conjunto de las Naciones Unidas Gestión Integral y Adaptativa de Recursos Ambientales para minimizar Vulnerabilidades al Cambio Climático en Microcuencas Altoandinas	Escenario en la cuenca de Santo Tomás.		►

► Proyecto o programa	Escenarios climáticos	Estudios físicos	Análisis socioeconómico y ambiental
Proyecto de Adaptación al Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres en Ica y Huancavelica (ACCIH)	Escenarios en las cuencas de los ríos Pisco e Ica.		
Proyecto Análisis y Mapeo de Impactos del Cambio Climático para la Adaptación y Seguridad Alimentaria (AMICAF).	Escenarios regionales.		
Otros proyectos		Disponibilidad hídrica superficial en las cuencas de los ríos Mantaro Rímac y Santa, en un contexto de cambio climático para el horizonte 2030-2039.	

Fuentes: Ministerio del Ambiente (2010b, 2016).



# CAPÍTULO I I

## INSTITUCIONES, NORMAS SOCIALES Y COMPORTAMIENTO

*Miguel Jaramillo*<sup>1</sup>

### **Resumen**

Las instituciones que creamos, ¿tienen el efecto esperado?, ¿son efectivas en su objetivo de modelar los comportamientos de los agentes económicos? Durante los últimos años, la literatura económica ha resaltado la importancia de diversas motivaciones no materiales en el comportamiento de los agentes económicos: acciones que son realizadas simplemente por el valor intrínseco que generan, otras que adquieren importancia porque son realizadas por la mayoría, y algunas que se ejecutan para recompensar o castigar las acciones de otros. Estas motivaciones median y muchas veces cambian el efecto esperado de las instituciones diseñadas para guiar el comportamiento de los agentes; en particular, los impactos de los sistemas de incentivos, penalidades y mecanismos de monitoreo, y los efectos de las leyes y políticas públicas. En el presente artículo, hacemos un breve recuento de lo que se ha aprendido sobre estos temas a raíz de estudios internacionales y delineamos una agenda de investigación para el Perú.

### **Introducción**

Las instituciones tienen un gran impacto en las decisiones que tomamos, en nuestras acciones y, en general, en nuestro comportamiento y en los resultados económicos que obtenemos. Por su impacto en nuestras vidas y

---

<sup>1</sup> Mi agradecimiento especial a Lucía Del Carpio, quien brindó una invalorable guía para ordenar y presentar la creciente literatura sobre economía del comportamiento, y a Luciana de la Flor, quien proveyó una excelente asistencia en la producción de este capítulo.

en la economía, el marco institucional de un país debe estar en constante supervisión, análisis y seguimiento. Este, sin embargo, no suele ser el caso del Perú. Por ejemplo, en lo que concierne a nuestra producción legislativa: solo en el 2015 se propusieron 1004 proyectos de ley y 108 fueron aprobados. ¿Logran estas normas el objetivo de modelar comportamientos? ¿Por qué algunas normas son efectivas y otras no? ¿Es posible que todas estas normas se cumplan?<sup>2</sup>

Desde las ciencias sociales —Psicología, Sociología y más recientemente Economía—, se sabe que el comportamiento de los individuos está fuertemente influenciado por lo que hacen los demás y por lo que es aceptado por la mayoría. Esta influencia social es también parte de lo que conforma el marco institucional de una sociedad. En el Perú, por ejemplo, es un hecho estilizado que el nivel de cumplimiento de leyes y regulaciones —instituciones formales— es bajo, mientras que las instituciones informales —normas sociales— juegan un rol importante en nuestro comportamiento social y sus resultados. Así, las preguntas que resultan relevantes para el ámbito formal de las normas, también lo son para las normas sociales: ¿qué normas sociales modelan el comportamiento? ¿Y por qué algunas son efectivas y otras no?

En este artículo abordamos las diversas formas institucionales que rigen en una sociedad. Cuando hablamos de instituciones formales, queremos referirnos de manera general a todos aquellos sistemas que diseñamos como sociedad y que tienen la capacidad de afectar nuestra conducta —leyes, regulaciones, sistemas de incentivos, sistemas de monitoreo—, a la vez que son implementados por diversas organizaciones. Por instituciones informales nos referimos a reglas implícitas que nos hemos impuesto como sociedad para darles estructura a nuestras relaciones con los demás: códigos de conducta, normas de comportamiento y costumbres. Se sabe, además, que las normas formales pueden converger en normas sociales. En el modelo teórico de

---

2 En particular, las normas laborales se caracterizan por su masivo incumplimiento. No obstante, se continúan aprobando regulaciones adicionales. Entre las aprobadas en el 2015 encontramos, por ejemplo, la Ley 30036, que regula el teletrabajo como una modalidad especial de trabajo en la empresa, y la Ley 30367, que protege a la madre trabajadora contra el despido y prolonga su periodo de descanso (Parlamento Virtual Peruano 2015).

Young (1998), por ejemplo, se explica que desviaciones individuales de las normas formales pueden desencadenar cambios normativos importantes a nivel social, dando paso a normas informales que alcanzan un mayor cumplimiento que las formales.

La literatura internacional reciente de economía del comportamiento enfatiza la interacción entre instituciones formales e informales. Parece fructífero, entonces, usarla para abordar el análisis de instituciones en el Perú, entender mejor la interacción entre leyes, normas y comportamiento, y producir políticas más efectivas. El objetivo de este artículo es proponer, a partir del balance nacional e internacional de la literatura de economía del comportamiento, una agenda de investigación que abarque el diseño de políticas, los incentivos en organizaciones y las contribuciones a bienes públicos, para motivar mayor producción académica desde esta perspectiva. La revisión de la literatura es selectiva antes que exhaustiva, pues busca ilustrar los temas conceptuales centrales en esta área de investigación y la evidencia empírica generada al respecto.

El texto está organizado de la siguiente manera. En la sección 1 reseñamos los principales modelos de comportamiento que asignan un papel a las preferencias sociales, para luego comentar algunos de los principales estudios internacionales que ilustran el rol equívoco de los incentivos monetarios, así como el impacto que tienen diversos incentivos no monetarios y otras motivaciones de carácter social. En la sección 2 describimos el estado de la literatura en el Perú, y en la 3 proponemos una agenda de investigación.

## **1. Modelos de comportamiento y evidencia internacional**

Durante décadas, la literatura económica ha analizado el papel que juegan diversos *incentivos materiales* tales como incentivos monetarios, sanciones y niveles de monitoreo en el esfuerzo y desempeño de los agentes económicos, y ha proporcionado además evidencia relevante sobre el hecho de que, en una gran cantidad de entornos, estos incentivos son efectivos en promover



los comportamientos deseados.<sup>3</sup> Los últimos años se han caracterizado, sin embargo, por la constatación de que a los individuos nos importan muchos otros aspectos además de nuestros propios beneficios *materiales*.<sup>4</sup> Se ha resaltado, así, toda una gama de motivaciones *intrínsecas* del individuo, como el deseo de «hacer lo correcto» o tomar una decisión «moral», mientras que el término *preferencias sociales* ha sido utilizado para definir preferencias medidas tanto sobre los beneficios propios como sobre los beneficios de otros, y ha recogido aspectos cruciales de la naturaleza humana como el altruismo, la reciprocidad, la aversión a la desigualdad, así como el conformismo y la influencia social.

En sus inicios, una explosión de estudios en economía experimental, realizados en el laboratorio, empezó a detallar hallazgos de individuos que parecían tener funciones de utilidad interdependientes: se observaban actitudes cooperativas y altruistas, así como el rol de la influencia social. Estos hallazgos condujeron luego a la exploración teórica, que buscaba además evaluar cuáles son las consecuencias de estas preferencias en los agregados económicos. ¿Se obtienen resultados distintos de los predichos por el modelo económico tradicional de agentes puramente egoístas e interesados solo en sus propios beneficios materiales? ¿Cómo dependen estos impactos del marco institucional específico en el que operan?

Diversos estudios han atacado estas preguntas, y concuerdan al señalar que la presencia de preferencias sociales puede tener impactos significativos en múltiples áreas de relevancia económica, como la implementación de leyes y normas, el diseño de políticas públicas, el diseño óptimo de incentivos en organizaciones públicas y privadas, entre otros. En esta sección detallamos primero algunos de los modelos de comportamiento más relevantes que toman en cuenta motivaciones intrínsecas y preferencias sociales. Luego, revisamos la evidencia internacional de sus efectos en varios ámbitos de relevancia económica.

3 Véase, por ejemplo, Gibbons (1998) y Lazear (2000).

4 Idea existente por lo demás desde Smith (2002) [1759] en la Economía y Durkheim (1982) [1895] en la Sociología.

### ***1.1. Modelos de comportamiento***

Describimos aquí algunos de los modelos de preferencias sociales que han sido más validados, detallando sus supuestos de comportamiento y principales implicancias.

#### ***Modelos de aversión a la desigualdad***

Fehr y Schmidt (1999) consideran que, a una fracción de individuos de la sociedad, además de su propio bien material, les importa cómo se comparan sus beneficios con los beneficios de otros; esto es, les disgusta que otros tengan más que ellos y también —aunque en menor medida— tener más que otros. Modelan, así, una *aversión a la desigualdad*. Los autores analizan luego estos supuestos de comportamiento en dos entornos concretos de interacción: las negociaciones bilaterales y las estructuras competitivas simples de mercado. Las predicciones del modelo son interesantes porque, por un lado, cuando las interacciones son bilaterales, se obtienen resultados «justos» que divergen de las predicciones del modelo económico tradicional; y, por el otro, se obtienen los resultados estándar en situaciones competitivas. Se desprende del análisis que el contexto económico de la interacción es el que determina el tipo de preferencias decisivo en el comportamiento de los agentes: hay contextos en los que una minoría de personas «justas» puede influir en una mayoría egoísta a cooperar; y viceversa: una minoría de personas egoístas puede acabar con el deseo de cooperar de la mayoría.

#### ***Modelos de reciprocidad***

En este *modelo de reciprocidad* de Rabin (1993) son cruciales las *intenciones* de los otros, y la utilidad obtenida por cada individuo no depende solo de las acciones que toma, sino de sus creencias sobre los motivos e intenciones de

otros. Por ejemplo, si un individuo  $A$  cree que otro,  $B$ , está siendo generoso con él, le dará utilidad ser también generoso, pero si cree que  $B$  está siendo egoísta, pues le dará utilidad ser también egoísta y hasta castigarlo. Estas preferencias, que incorporan las intenciones de los individuos, son luego estudiadas en un modelo de teoría de juegos mediante un nuevo concepto de equilibrio, los «equilibrios de justicia», que consideran estas intenciones.

Rabin utiliza también dos contextos específicos de interacción. El primero es la relación entre una empresa monopólica y los consumidores. Rabin demuestra que el precio de equilibrio cobrado por el monopolista resulta siendo menor que el precio convencional fijado cuando los consumidores tienen preferencias estándar. Esto ocurre porque cuando los consumidores perciben el precio monopolístico tradicional como egoísta e injusto, se decidirán a no comprar el bien, a pesar de poder hacerlo. El segundo contexto es el mercado laboral. Aquí, el modelo predice una mayor cooperación entre empleados y empleadores. Los empleadores ofrecen mayores salarios porque obtienen un mayor esfuerzo de los empleados, que buscan reciprocitar las buenas intenciones de los primeros.

### *Modelos de conformidad*

Para Bernheim (1994) el comportamiento *pro social* (no egoísta) observado en ciertos individuos puede explicarse mediante la importancia que asignan ellos a variables sociales como estatus o reputación. En su modelo, a las personas les interesa no solo la utilidad derivada del consumo, sino aquella derivada de su reputación construida sobre la base de las percepciones que tienen los otros respecto a sus predisposiciones. Un componente clave es, precisamente, el hecho de que estas predisposiciones no pueden ser observadas directamente y deben ser inferidas de sus acciones. Las acciones que toman, entonces, no solo afectan su consumo, sino también las percepciones de otros sobre sus predisposiciones y, por ende, su reputación.

Las predicciones de equilibrio en el modelo de Bernheim son interesantes: si las preferencias por reputación-estatus son suficientemente importantes, muchos individuos se ajustarán a una norma de comportamiento homogénea a pesar de tener preferencias distintas, porque reconocen que un desvío de la norma afectará su reputación.

### *Motivación intrínseca*

Diversas teorías, sobre todo en Psicología, dan cuenta de la importancia de la motivación intrínseca del individuo para realizar varios tipos de tareas y de cómo las motivaciones extrínsecas —como los incentivos materiales— pueden impactarla negativamente. Este efecto de *desplazamiento* de la motivación intrínseca por los incentivos extrínsecos ha sido analizado por varios autores y es conocido con diversos nombres: «el costo escondido de la recompensa» (Lepper y Greene 1978), «el efecto de la sobrejustificación» (Lepper, Greene y Nisbett 1973), «el efecto corrupción» (Deci 1975) o «teoría de la evaluación cognitiva» (Deci, Koestner y Ryan 1999). Los mecanismos que justifican el desplazamiento de la motivación interna por incentivos extrínsecos son varios e incluyen la pérdida de control de la situación del individuo o el cambio en la percepción de la tarea, en el entorno de la tarea o en la autopercepción.

### *Modelos de reputación e imagen social*

Finalmente, Bénabou y Tirole (2006) buscan consolidar en un mismo marco teórico varios de los hechos estilizados reportados: por un lado, el desplazamiento de la motivación intrínseca por los incentivos extrínsecos; y por el otro, el hecho de que las personas realizan buenas acciones y se abstienen de actos egoístas a causa de la presión social y de las normas que asignan «honor» a las primeras y «vergüenza» a los segundos. Desarrollan,

así, un modelo en el que el comportamiento depende de tres tipos de motivaciones no observables: intrínsecas, extrínsecas y reputacionales. Del modelo se desprenden varias implicancias. Primero, los incentivos afectan el valor *reputacional* de las buenas acciones, al crear dudas respecto al grado en el que fueron hechas por los incentivos y no por lo que ellas mismas significan. Reducido el valor reputacional de la acción, el comportamiento pro social puede disminuir. Segundo, una mayor prominencia o publicidad de las acciones refuerza la motivación reputacional y, por ende, el comportamiento pro social. Finalmente, muestran cómo las inferencias —en términos de reputación— que pueden sacarse de las acciones de una persona dependen de las acciones de otros, lo que crea, entonces, fuertes efectos de derrame (*spillovers*) que permiten el surgimiento de múltiples normas de comportamiento.

### *Discusión*

Si bien las diversas teorías conceptualizan el comportamiento pro social según distintas motivaciones y supuestos de comportamiento, es interesante ver que, en todos los casos, se obtienen implicancias que cambian las predicciones de equilibrio del modelo económico tradicional. A las primeras evidencias en el laboratorio, que dieron lugar a la exploración teórica, se les han sumado estudios que buscan entender los contextos particulares de interacción y los mecanismos específicos que impulsan el comportamiento pro social. A continuación revisamos esta evidencia.

#### ***1.2. Evidencia empírica internacional***

Un tema crucial en nuestro análisis es cómo interactúan las preferencias sociales con el marco institucional o las reglas formales del contexto en el que operan, y cómo podrían estar generando, asimismo, reglas informales

o normas sociales. Por ello, hacemos hincapié en estudios que reflejan estas interacciones, tratando de cubrir varios entornos de interacción. Adicionalmente, es interesante evaluar las preferencias sociales como una oportunidad para diseñar mejores instituciones y, potencialmente, ampliar los instrumentos de política o mecanismos capaces de modelar comportamientos. Por ello, resaltamos el rol que cumplen diversos incentivos no monetarios en el comportamiento de los agentes.

### *Entendiendo el comportamiento: retos metodológicos*

Recoger información sistemática sobre comportamiento es una tarea complicada. En la investigación empírica, el instrumento de recojo de información por excelencia es la encuesta. Lamentablemente, es muy difícil diseñar encuestas que eluciden el comportamiento. En efecto, el comportamiento es una variable que requiere observación directa. En algunos casos, uno puede aproximarse al comportamiento económico mediante un conjunto de preguntas orientadas a establecer la valoración de un bien o servicio o la «voluntad de pago».<sup>5</sup> Sin embargo, esto es bastante más complicado si lo que se quiere identificar es el comportamiento frente a ciertas normas o regulaciones.

Los principales instrumentos de recojo de información en investigaciones orientadas a elucidar el comportamiento son experimentos prácticos. Los experimentos como fuente de información han estado presentes en disciplinas como la Medicina y la Psicología durante más de dos siglos. Su uso en el campo de la Economía, en cambio, es reciente. Podemos distinguir tres tipos de experimentos (List 2011). El primero es el experimento de laboratorio.

---

5 Para identificar la voluntad de pago (*willingness to pay*) se puede recurrir a encuestas directas a los consumidores, como las utilizadas en el Perú por Torero y otros (2002) o antes por Gertler y Van der Gaag (1988), o a encuestas indirectas mediante análisis conjunto (*conjoint analysis*) y análisis discreto. En ambos casos, se pregunta a los consumidores sobre sus preferencias respecto a los atributos de los productos. Estas herramientas se han desarrollado específicamente para medir un tipo de comportamiento: el del consumidor frente a un bien o servicio.

Este se realiza al interior de universidades, por lo general con estudiantes. La generalización de los resultados es cuestionable, dado que los estudiantes no son una muestra representativa de la población y su comportamiento puede variar por el hecho de estar siendo observados (efecto Hawthorne). El segundo es el experimento de campo, un acercamiento menos artificial al comportamiento. Este se lleva a cabo con participantes pertenecientes a la población que se quiere estudiar, y en el entorno en el que viven. Si bien los experimentos de campo solucionan muchas de las limitaciones de los experimentos de laboratorio, siguen presentando problemas. Las actividades realizadas son atípicas para los participantes y ellos saben que sus respuestas servirán para una investigación, lo que puede sesgar su comportamiento. El último tipo de experimento, que elimina dicho sesgo, es el llamado experimento natural. En este, los participantes realizan sus actividades cotidianas y no son conscientes de que forman parte de una investigación. En la medida en que involucran asignación aleatoria, producen resultados insesgados.<sup>6</sup> Aunque bastante más escasos y difíciles de llevar a cabo, los experimentos naturales son la fuente de información más potente para entender el comportamiento.

Muchos de los experimentos que se han usado para elucidar el comportamiento involucran a los participantes en juegos estructurados en los que deben tomar decisiones que revelan sus preferencias por justicia-reciprocidad. Así, se otorga a los participantes una recompensa que se multiplica o divide con otros jugadores, dependiendo de las decisiones que se tomen. Los resultados del experimento se extraen justamente de la forma en que la recompensa se reparte entre los jugadores, que dependerá de la confianza que se tienen entre ellos y de la percepción de justicia que anima las decisiones de cada uno. Los juegos se pueden realizar una vez o pueden ser repetidos. En juegos repetidos, los resultados pueden cambiar cuando los jugadores toman información de la primera partida para decidir su jugada en la siguiente ronda.

---

6 Uno podría cuestionar que se denomine «naturales» a experimentos aleatorizados, puesto que la aleatorización es un instrumento de la investigación. Sin embargo, acá tomamos, para propósitos expositivos, la bastante difundida definición de List.

Algunos ejemplos de estos experimentos son el juego de la confianza y el del ultimátum. En el primero, dos tipos de jugadores, *A* y *B*, reciben una cantidad  $X$  de dinero. El jugador *A* debe decidir si le envía su dinero a *B*. Si lo hace, al jugador *B* se le duplicará su dinero: obtendrá en total  $4X$ . Finalmente, *B* debe decidir si enviar  $2X$  de su dinero al jugador *A* en retribución. En cualquier momento del juego, cada jugador puede decidir no enviar dinero y retirarse. La solución social en el juego es que ambos jugadores cooperen, pero la tentación a desviarse es grande, lo que puede generar desconfianza entre ellos.

En el juego de ultimátum, las reglas son más sencillas. Con dos jugadores también, llamados *repartidor* y *aceptador*, el juego no depende tanto de la confianza en el otro sino de la percepción de justicia. En el juego, el *repartidor* debe decidir cómo repartir una cantidad de dinero con el *aceptador*, quien a su vez puede decidir si aceptar o no la división. Si el *aceptador* rechaza la división, ninguno recibirá el dinero. La teoría clásica sugeriría que para el *aceptador* siempre es mejor aceptar, pues cualquier división le resulta más conveniente que nada. Sin embargo, él podría rechazarla si la encuentra injusta. La valoración de equidad juega un papel decisivo en el resultado.

### *Actitudes cooperativas y altruistas: primeras evidencias desde el laboratorio*

Como se mencionó, las primeras evidencias de preferencias sociales se detectaron en el laboratorio con la implementación de juegos ya clásicos, que demostraron repetidamente comportamientos cooperativos bastante mayores que los augurados por el modelo económico estándar.<sup>7</sup> Así, en el juego del dictador se corroboraron preferencias altruistas. Mientras la teoría económica predecía que la transferencia sería nula, más del 60% de sujetos transfería una cantidad positiva (Kahneman y otros 1986, Forsythe y otros

7 Ultimátum (Guth y otros 1982), el dictador (Forsythe y otros 1994), el intercambio de regalos (*gift exchange*) (Fehr, Kirchsteiger y Riedl 1993), los juegos de confianza (*trust games*) (Camerer y Weigelt 1988, Berg y otros 1995) y los dilemas sociales (Dawes 1980).



1994, Frey y Bohnet 1997 y 1995, Bolton y otros 1998, Cason y Mui 1998). Por su lado, los juegos de confianza y el ultimátum corroboraron preferencias por reciprocidad, positiva y negativa, respectivamente. En el primer juego, se demostró que cuando un jugador confiaba en el otro, este respondía con la misma confianza. En el juego del ultimátum, por otro lado, la teoría clásica sugeriría que el segundo jugador siempre se siente mejor cuando acepta cualquier repartición; sin embargo, en la práctica se encontró que las personas rechazan la repartición si la propuesta les parece injusta.

Juegos de dilemas sociales han buscado representar situaciones de decisión sobre acceso a recursos colectivos, que pueden involucrar conflictos con intereses individuales. Un grupo de participantes demandan recursos de un fondo común; ellos pueden cooperar para mantener un nivel sostenible del fondo común, o pueden actuar egoístamente, agotando dicho fondo. El pionero estudio de Dawes (1980) dio paso a diferentes versiones de dilemas sociales en las que varía el tamaño de los grupos (Budescu y otros 1992) y el orden de las demandas (Messick y Allison 1987).

También con relación a dilemas sociales, Ahn, Ostrom y Walker (2010) reseñan los resultados de un experimento de comunicación y cooperación cara a cara sobre recursos de uso común renovables. Se les pidió a estudiantes universitarios, que representaban a 41 países, que simularan ser pescadores que trataban de pescar o aldeanos que buscaban madera para prender fuego. El experimento se realizó en seis rondas con diferentes niveles de comunicación: sin comunicación, con comunicación en grupos pequeños y con comunicación en grupos grandes. Los jugadores obtuvieron cooperación sistemáticamente y consiguieron resultados cercanos al óptimo social. Se halló que la comunicación cara a cara sirve como un mecanismo para resolver dilemas sociales.

### *El contexto de interacción*

Como mencionan List y Levitt (2007), el entorno económico en el que operan los individuos juega un papel clave en la generación de las preferencias

sociales. Aspectos cruciales en los entornos parecen ser el nivel de anonimidad de las transacciones, los montos en juego en las transacciones y el nivel de información con que se cuenta acerca de la situación. Es interesante también la siguiente conclusión que se desprende de los modelos teóricos reseñados: en entornos competitivos, cuando el nivel de anonimidad es alto y hay poca vigilancia, la presión social y el factor reputacional se reducen. Sin esta presión no se observan los mismos niveles de cooperación o compromiso pro social. List (2005) muestra la importancia del entorno contrastando resultados de un experimento en laboratorio con aquellos obtenidos en un entorno de la vida real. En el experimento en laboratorio, los compradores ofrecen un precio de compra y los vendedores, a partir de este precio, seleccionan el nivel de calidad del producto que venderán. Los resultados revelaron preferencias sociales en la medida en que los vendedores ofrecieron sus productos de mayor calidad a los compradores que ofertaron más, a pesar de no estar obligados a hacerlo. El ejercicio se replicó en un mercado real de venta de tarjetas de béisbol coleccionables. En este entorno más competitivo y con menor vigilancia —especialmente sobre la calidad de las tarjetas—, los vendedores no revelaron preferencias sociales: no mantuvieron la relación precio-calidad observada en las transacciones de laboratorio. En la misma línea, Benz y Meier (2008) compararon los resultados de un experimento en laboratorio con datos de la vida real sobre donaciones. En el laboratorio, participantes que nunca habían realizado donaciones contribuyeron con el 75% de lo que habían recibido. De la misma manera, Gneezy y otros (2004) encontraron que el comportamiento cooperativo exhibido en dilemas sociales en laboratorio no se replicó en situaciones reales, incluso con la misma muestra de estudiantes.

### *Normas culturales*

Acaso la prueba más fuerte de que el contexto importa se obtiene cuando se considera la existencia de entornos culturales, esto es, normas preexistentes particulares a cada sociedad. Una de las evidencias más profundas en esta

dirección viene del estudio de Henrich y otros (2005) en el que un grupo de investigadores condujo juegos de ultimátum, del dictador y de bienes públicos en 15 diferentes comunidades pequeñas de países en desarrollo. Encontraron que los comportamientos variaron enormemente entre comunidades, y que las diferencias pueden relacionarse tanto con patrones de interacción en su vida cotidiana como con las normas sociales que operan en esos entornos. En Kenia, los orma —quienes por tradición contribuyen a la construcción de bienes públicos— fueron muy generosos jugadores. En Indonesia, los lamarea, dedicados a la caza de ballenas —actividad que requiere mucho trabajo en equipo— también hicieron ofertas generosas en el juego del ultimátum. En contraste, en Hadza, Tanzania, donde recibir regalos establece una posición de subordinación, grandes ofertas fueron rechazadas por la ansiedad de tener que retribuirlos. De manera importante, en todos los experimentos que se condujeron, los pagos, la descripción de los juegos y todos los otros parámetros controlados eran idénticos. Fue exactamente el contexto cultural propio de los actores el factor que resultó central en los resultados de los juegos.

### *Comportamiento en entornos laborales*

Otro entorno ampliamente estudiado son los mercados laborales. Los juegos de intercambio de regalos, por ejemplo, han servido para probar la hipótesis de salarios de eficiencia. La idea detrás de los salarios de eficiencia es que a las empresas les puede convenir pagar sueldos mayores que el producto marginal de sus trabajadores con el fin de inducir aumentos en su productividad. Fehr y Gächter (1998) implementaron un experimento que contaba con tres particularidades: a) un mercado de mano de obra competitivo, b) empresas que dependen de la productividad del trabajador y c) contratos incompletos, que permiten a los trabajadores escoger un nivel discrecional de esfuerzo. El experimento consistió en 16 días de negociación. Se halló una relación positiva entre el salario de los trabajadores y el nivel de esfuerzo. Así, en contra de las predicciones de la teoría estándar, los jugadores que hacían de empleados

respondían a mayores salarios con mayor esfuerzo; y los que representaban a las empresas, anticipando esto, ofrecían un salario por encima del equilibrio competitivo.

Otros estudios han tratado de elucidar la relación entre incentivos y esfuerzo en el contexto de las relaciones laborales. Falk y Kosfeld (2004), por ejemplo, realizaron un estudio en el laboratorio en el cual los sujetos que actuaban como empleados debían escoger un nivel de producción. Antes de la elección del empleado, el empleador debía decidir entre dejar la elección completamente a la discreción del agente o establecer un mínimo en el nivel de producción. En el experimento, los empleados escogieron el nivel mínimo de producción cuando el empleador decidió establecer un mínimo, pero proveyeron niveles de producción más altos cuando el empleador no estableció este límite mínimo: el compromiso moral del empleado disminuye como una respuesta a la falta de confianza de su empleador. El control y los incentivos explícitos traen consigo costos escondidos que no deben ser pasados por alto por su incidencia en los resultados de las empresas.

La presencia de contratos incompletos al interior de la empresa —en los que es imposible especificar todas las posibles contingencias— revela el papel de la confianza en los efectos de incentivos monetarios. Fehr y Falk (1999) testearon directamente esta hipótesis en el laboratorio. Ellos muestran cómo, en subastas dobles, los empleados ofrecen salarios por debajo del nivel de equilibrio, pero los empleadores rechazan estas ofertas en presencia de contratos de trabajo incompletos. Sin embargo, en presencia de contratos de trabajo completos, aceptan las ofertas e incluso pagan salarios cerca al nivel de equilibrio.

### *Incentivos en organizaciones*

Otra importante área relacionada con la anterior es el diseño de incentivos en organizaciones. Teóricamente, el diseño de incentivos en las empresas ha sido analizado en forma extensa. Recién en los últimos años, sin embargo,

se empieza a ver estudios que investigan el papel de las preferencias sociales en este contexto. Bandiera y otros (2005) estudian el rol de las preferencias sociales entre cotrabajadores en campos fruteros, en los que se produce un cambio en la modalidad de compensación: de pagos por posición relativa en la distribución de productividad de la granja se pasa al pago a destajo (*pieccerate*). Los autores encuentran evidencia de preferencias sociales: los trabajadores consideran las externalidades negativas que imponen a los otros trabajadores cuando obtienen una productividad por encima del promedio. También en esta línea, Krueger y Mas (2004) se preguntan si los empleados trabajan mejor cuando sienten que reciben un buen trato, y si las relaciones laborales —producto del ambiente laboral— afectan la calidad de la producción. A diferencia de los estudios anteriores, que miden el desempeño y el esfuerzo, su estudio se concentra en la calidad del producto final. Para averiguarlo, analizan el caso en una fábrica de llantas en Illinois, que fue demandada por fallas en sus productos. Los autores identifican que la causa más convincente está relacionada con las disputas laborales ocurridas en la época —hubo huelgas de trabajadores, se contrató a otros trabajadores como reemplazo, y ambos grupos trabajaron conjuntamente—, así como el escaso interés de la empresa en mantener una buena relación con el sindicato.

Es interesante también el caso de los empleados públicos. El estudio de Ashraf y otros (2014a) se centra en las preferencias de los candidatos a puestos en el sector de salud pública. En un contexto en el que las preferencias pro sociales son importantes para el trabajo que se realizará, se evalúa qué tipo de atributos de un trabajo público atrae a los candidatos mejor capacitados. Para variar los atributos del trabajo, se jugó con los pósteres de reclutamiento del personal. En uno de los pósteres se resaltó la línea de carrera que ofrecía el puesto; y en el otro, el aspecto pro social que lo caracterizaba. Se halló que los incentivos de carrera fueron los más efectivos para atraer a personal capacitado. Aquellos postulantes motivados por la línea de carrera también exhibieron preferencias pro sociales, lo que sugiere que las motivaciones de carrera no entran en conflicto con las motivaciones pro sociales de ayudar a la comunidad.

Dada la evidencia de que existen preferencias sociales, se ha empezado, asimismo, a analizar si otros incentivos no monetarios —que incluyen premios, publicidad, reconocimientos sociales y comparaciones sociales— son efectivos también en promover comportamientos. Ashraf y otros (2014b), por ejemplo, realizaron un experimento de campo para evaluar el impacto de una serie de premios y reconocimientos sociales en el contexto de un entrenamiento a personal de salud en Zambia. Los autores encontraron que el reconocimiento al empleado y la visibilidad social incrementan el desempeño, mientras que la comparación social lo reduce, especialmente en los casos de personas con menor habilidad.

Otros estudios corroboran el efecto negativo de las comparaciones sociales. Cohn y otros (2011), por ejemplo, analizaron el efecto de las comparaciones sociales con grupos más pequeños. En el experimento de campo que ejecutaron, agruparon a trabajadores en pares para que realizaran la misma actividad y evaluaron el efecto de su productividad ante recortes en salarios. Reducir el salario de solo uno de los dos trabajadores tuvo peores efectos en la productividad de ese trabajador que la reducción salarial de ambos. Así, los trabajadores percibieron como injusto su salario al compararlo con el de sus pares. El proceso de comparación social entre trabajadores favorece el argumento de pagar salarios de eficiencia para asegurar ciertos niveles de productividad.

*Incentivos en el trabajo voluntario y contribuciones a causas justas:  
efecto de desplazamiento*

Con el objetivo de entender mejor en qué situaciones las preferencias sociales pueden cambiar los efectos de las instituciones, reseñamos aquí algunos contextos específicos en los que se han obtenido resultados no esperados de las instituciones, incluyendo el efecto de desplazamiento de los incentivos y la reducción de la conducta pro social al monetizarse ciertas actividades.

Fue en el contexto de la donación de sangre —y el potencial pago por esta— que se empezó a discutir que el comportamiento de los individuos podría verse negativamente afectado por un pago (Titmuss 1970). Durante los últimos años, diversos estudios han corroborado esta hipótesis. En un estudio ya clásico, Gneezy y Rustichini (2000a) muestran cómo el ofrecer incentivos monetarios a un grupo de estudiantes de secundaria que hacían un trabajo voluntario tuvo el efecto opuesto al deseado: hallaron que el grupo que no recibió ningún pago fue el que obtuvo mejores resultados. En otro contexto, Gneezy y Rustichini (2000a) mostraron, asimismo, cómo ofrecer incentivos monetarios a un grupo de estudiantes por resolver un test de medición de IQ disminuyó su rendimiento, a menos que el pago por respuesta correcta fuera lo suficientemente alto. Otra evidencia interesante en la misma dirección proviene del estudio de Frey y Oberholzer-Gee (1997), que encuestaron a ciudadanos de los cantones suizos en donde el Gobierno estaba considerando construir un repositorio de desechos nucleares. Encontraron que la fracción de residentes que aprobaban la localización del repositorio en su comunidad disminuyó en 50% cuando se les ofreció compensación monetaria.

Como los incentivos monetarios, los castigos también han sido estudiados. Gneezy y Rustichini (2000b) refutan la validez de la hipótesis de disuasión de estos y muestran que los castigos pueden tener efectos negativos en el comportamiento que se intenta desincentivar. En un experimento con guarderías infantiles, los autores muestran cómo el introducir penalidades por recoger tarde a los niños hace que más padres lleguen tarde. Una de las explicaciones que ofrecen para estos resultados es que la penalidad no fue suficientemente grande y que, con una mayor, se podría obtener el efecto contrario, una conclusión similar a la de los incentivos en la prueba del IQ. Sin embargo, una alternativa que se amolda mejor a los hechos es la del efecto de distorsión de la información. Agregar información en un contexto de información incompleta puede cambiar la percepción sobre el comportamiento esperado de los individuos. En el caso de las guarderías, el castigo sirvió como señalización del precio por llegar tarde y tuvo un efecto opuesto en el comportamiento.

### *Incentivos macro: el poder expresivo de las leyes*

Quizás un punto que va en sentido contrario al detallado anteriormente es la capacidad de las leyes de definir comportamientos moral o socialmente deseados. Funk (2007) muestra cómo la eliminación del deber de votar en Suiza trajo una disminución significativa del número de personas que se acercaron a votar el día de la elección, a pesar de que las multas por no votar habían sido solo simbólicas. Se desprende de esta investigación que las leyes, además de definir beneficios y costos de las acciones, pueden estar modelando los comportamientos social o moralmente aceptados. Pero las preferencias sociales también actúan a través de otros canales. Funk (2008) muestra, por ejemplo, cómo la introducción del voto opcional por correo en Suiza trajo una disminución significativa del número de votantes. La modalidad de voto por correo no requiere que las personas se acerquen al sitio de votación. Si el voto depende en parte de la presión social por ser visto en el área de votación, el voto por correo la elimina. Como es de esperarse, la mayor reducción de votantes sucedió en comunidades pequeñas, donde era más obvio quiénes votaban y quiénes no.

### *Diseño de políticas públicas*

En el caso de la evaluación de las políticas públicas, durante los últimos años se ha avanzado mucho en entender sus efectos en el comportamiento, especialmente en el diseño del *welfare state* y el rol del estigma (Moffitt 1983, Besley y Coate 1992). En temas tributarios, se ha demostrado la presencia de la moral tributaria y el rol de las normas sociales. Hasseldine y otros (2007) estudian los efectos de comunicaciones escritas sobre la declaración tributaria de pequeñas empresas en el Reino Unido. Las cartas contienen desde simples ofertas de asistencia en declaración tributaria hasta amenazas de sanción. Todos los instrumentos generaron un mayor cumplimiento fiscal, y las amenazas fueron las más efectivas. Otros estudios similares son el de Blumenthal y otros (2001) y Wenzel (2006).



En otros ámbitos, como la política ambiental y el acceso tanto a la salud como a la educación, también se ha explorado el rol de las normas formales e informales para modelar el comportamiento. Allcott (2011), por ejemplo, estudia un programa realizado por una compañía de energía en el que se envía a los clientes reportes que comparan el nivel de energía utilizado por el hogar con el de sus vecinos. El estudio, que involucra a más de medio millón de hogares —entre control y tratamiento— en Estados Unidos, encuentra que los mensajes redujeron en 2,0% el consumo de energía por hogar. El efecto fue heterogéneo al nivel de ingresos: los mensajes ejercieron mayor presión social entre los deciles más altos de ingreso.<sup>8</sup>

En temas de salud, se ha probado que la información puede ser una herramienta eficiente para modelar el comportamiento. Dupas (2011) muestra esto con una intervención en Kenia sobre los riesgos del sida entre estudiantes adolescentes. La exposición a información redujo los embarazos adolescentes —proxy de la incidencia de relaciones sexuales sin protección— en 28%. La información no es la única herramienta que promueve el comportamiento saludable. Johnson y Goldstein (2003) estudiaron el problema de la falta de donantes de órganos en Europa y Estados Unidos mediante un experimento en línea. Se les pidió a dos grupos de participantes que revelaran sus preferencias sobre ser donantes de órganos. A uno de los grupos se le asignó la condición de donante por defecto y al otro no; de no ser lo que querían, podían optar por cambiar su condición. El porcentaje de donantes se duplicó en el escenario de donante por defecto. Es decir, la opción «por defecto» sirve como presión social para que los individuos se comporten según la norma.

*Preferencias sociales y entornos económicos: midiendo la interacción entre las instituciones formales e informales*

Para empezar a sistematizar estos hallazgos, es importante resaltar algunos puntos que se desprenden de los estudios reseñados:

---

8 Otros estudios en esta línea son Shultz y otros (2007), Ayres y otros (2009), y Costa y Kahn (2010).

- a) Un hallazgo recurrente en la literatura empírica es la observación de comportamientos cooperativos en una gran cantidad de entornos. Los agentes están dispuestos a tomar decisiones que no les generan beneficios materiales a ellos mismos, sino que benefician a otros.
- b) La monetización de una transacción no monetaria puede cambiar la percepción de la acción misma y, por consecuencia, puede observarse una discontinuidad en el comportamiento pro social, ya sea por el llamado efecto de «sobrejustificación» o porque transmite información antes no considerada sobre la transacción.
- c) Existen relaciones o transacciones en las que el bien por transferir no puede ser completamente especificado. Un ejemplo saltante de ello son los contratos laborales incompletos. En estos casos, ambos lados del mercado exhiben, como respuesta racional, comportamientos cooperativos. En estos casos, son contraproducentes monitoreos estrictos o pagos por resultados.
- d) En entornos socioeconómicos en los que las relaciones personales son importantes, existe un tejido adicional de motivaciones que interactúa con los incentivos materiales: la construcción de una imagen social, la presión social, la importancia asignada a la reputación.
- e) En entornos económicos competitivos que promueven la anonimidad, resultados y no procesos, son mucho menores los efectos de las preferencias sociales.

## **2. Estudios en el Perú y América Latina**

En el Perú, el interés por esta área de conocimiento es reciente, pero se han realizado algunos esfuerzos para entender el comportamiento y la influencia de las normas sociales.

Seguidamente, presentaremos algunos de estos estudios, sin afán de ser exhaustivos, sino más bien como ilustraciones del potencial de este tipo de acercamiento para revelar el comportamiento social. Trataremos de

resumir qué preguntas se han abordado, qué se ha aprendido de ellos y de qué manera, en conjunto, pueden motivar una agenda de investigación que contribuya a un mejor entendimiento de cómo las normas interactúan con las preferencias individuales y sociales para producir resultados.

### *Visibilidad del comportamiento pro social*

Un interesante aporte a la comprensión del comportamiento social en el Perú se encuentra en Vargas Hill y otros (2012), que evalúan los efectos de observar la influencia del comportamiento de terceros sobre el comportamiento individual. La intuición proviene de la apreciación de que el comportamiento individual está asociado al comportamiento colectivo. Un ejemplo clásico de esta asociación es el trabajo de Durkheim (1997) [1897] sobre el suicidio. Otro ejemplo de este tipo de influencia se observa en el estudio de la delincuencia. Ha sido bastante documentado el hecho de que la probabilidad de cometer un crimen menor es más alta en un entorno en el que se comenten crímenes menores (Keizer y otros 2008, Glaeser y Sacerdote 1999).

En el estudio reseñado, se quiso probar específicamente si observar un comportamiento no recíproco afectaba la decisión de actuar de manera recíproca. Se llevó a cabo un juego de confianza repetido dos veces con individuos de ocho comunidades rurales alrededor de Huaral, en la costa central. Los resultados de este experimento muestran que el nivel de reciprocidad disminuye si los jugadores observan en los demás un comportamiento no recíproco. El diseño del experimento incluye un *shock* de información que induce cambios en el comportamiento observado de una muestra aleatoria de los jugadores que inician el juego, lo que reduce su nivel de reciprocidad. La reacción de los miembros del segundo grupo permite establecer una relación causal entre el comportamiento observado y el nivel de reciprocidad del observador.

Este resultado subraya la importancia de alentar y hacer visible el comportamiento positivo —en este caso, recíproco—. Las implicancias

pueden ser muy amplias. Por ejemplo, en encuestas a microempresas informales, una respuesta frecuente a la pregunta de por qué son informales es la siguiente: «Las empresas como la mía no son formales». Si el desvío de unos pocos puede tener efectos importantes en las preferencias de los individuos, hasta el punto de cambiar su comportamiento, entonces existe la potencialidad de redireccionar las acciones de los individuos haciendo visibles comportamientos ejemplares. Esto tiene implicancias para diversas políticas públicas, desde reducir la delincuencia hasta promover la formalidad.

### *El elemento multicultural peruano*

El Perú es un país multicultural y las normas sociales no son las mismas ni tienen igual importancia en todas sus culturas. Las variaciones en el comportamiento recíproco han sido materia de diversos estudios. Al igual que en el citado estudio de Henrich y otros (2005), Henrich (2000) lleva a cabo el juego del ultimátum en una comunidad machiguenga de la Amazonía peruana, y compara los resultados con el comportamiento de un grupo de estudiantes de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA). Acaso sorprendentemente, los participantes de UCLA dividieron el dinero, en promedio, de manera equitativa, mientras que los machiguenga lo hicieron de manera poco equitativa. Los jugadores machiguenga, por su lado, no esperaban recibir una propuesta de repartición equitativa ni sentían la presión social de dividir la plata de manera justa, como sí la sentían los estudiantes de California.

Más allá de una lección sobre la mentalidad de las poblaciones amazónicas, esta investigación deja en evidencia que la cultura influye en el comportamiento. El estudio es interesante también porque cuestiona la idea de que una sociedad más tradicional y «comunitaria» debe ser más justa que una más desarrollada e individualista. Esto no necesariamente sucede.

Comparaciones de este tipo permiten acercarnos a las normas sociales que están detrás de los resultados y cuestionar supuestos sobre el

comportamiento que se espera de ciertos grupos de individuos. Los resultados sugieren que el elemento cultural se debe tomar en cuenta para el diseño de cualquier intervención que busca afectar a las comunidades. Para lograrlo, se necesitan más estudios sobre las preferencias y normas sociales que rigen en nuestras diferentes culturas locales.

### *Cooperación bilateral y grupal*

Así como hay estudios que reconocen el factor cultural como condicionante del comportamiento social, hay otros que se enfocan en la condición de país en desarrollo. El estudio de Cárdenas y otros (2008a) compara los resultados de cuatro juegos de cooperación en seis capitales latinoamericanas —entre ellas Lima— contra los resultados encontrados en países desarrollados. El experimento intenta identificar los mecanismos que afectan la confianza, la reciprocidad, la cooperación y el manejo del riesgo mediante juegos en los que se despliegan dichos atributos. Se halla que, en promedio, la propensión a confiar y cooperar es la misma entre las seis capitales latinoamericanas y otras regiones del mundo. Asimismo, en los juegos bidireccionales, cinco de cada seis participantes cooperaron con su pareja, mientras que en los de múltiples participantes solo uno de cada cinco optó por una solución cooperativa. Los resultados de este experimento son consistentes con los hallazgos de Fehr y Schmidt (1999). Siguiendo esta línea de pensamiento, conseguir que toda una sociedad confíe y coopere es una tarea compleja. Sin embargo, hay ejemplos de comportamiento cooperativo en toda una sociedad —como la solidaridad ante un desastre natural— e incluso entre varios países —como los tratados multilaterales de libre comercio—. Ante estos ejemplos, es importante entender en qué condiciones pueden cooperar grupos más grandes. Esta pregunta queda aún abierta en la literatura.

### *Diseño de políticas públicas*

De la literatura revisada hasta ahora, queda bastante claro que el comportamiento de los individuos responde a normas sociales. Estas pueden superponerse o desplazar a las preferencias estrictamente individuales y a las normas impuestas por la ley. Durante los últimos años, ha aparecido un nuevo tipo de intervención para solucionar problemas sociales: intervenciones orientadas a redirigir el comportamiento de los beneficiarios, de manera que realicen inversiones que no tienen un efecto visible inmediato, pero sí retornos sustantivos en el largo plazo.

Un estudio para el Perú documenta los efectos de este tipo de intervención (De Hoop y otros 2010). En este se compara la inversión de una transferencia monetaria en un asentamiento de Lima. Los participantes tienen la opción de quedarse con el dinero, hacer una contribución al programa Vaso de Leche o destinar parte de este recurso a financiar charlas de prevención de la salud en su localidad, que solo se realizarán si se recaudan los fondos suficientes. Esta condición, sumada al hecho de que las personas sabían exactamente dónde iban sus contribuciones, hizo que la mayoría utilice su transferencia para aportar a las charlas. El experimento sugiere que incrementar el poder de decisión de las personas puede conseguir mejores resultados.

En el experimento anterior, las personas sentían la presión de aportar a las charlas para que se concretaran. Este tipo de presión social también se observa en el experimento de Chong y otros (2013). La investigación busca medir los efectos de fomentar el reciclaje mediante mensajes que apelan al estatus y la reputación. El hallazgo es que ninguno de los mensajes incrementa de manera significativa el nivel de reciclaje. La razón del fracaso no es clara. Se podría pensar que los mensajes no son un instrumento adecuado. Sin embargo, otros estudios —como el de Del Carpio (2014)— también utilizan este mecanismo y obtienen resultados positivos. En este último caso, los mensajes fomentan el pago de impuestos. El fracaso de la intervención podría deberse a que el reciclaje es un problema que se ha atacado antes con mensajes, por lo que estos podrían haber perdido su efecto.

### *Incentivos en organizaciones privadas y públicas*

Los estudios en el ámbito laboral se acercan más al análisis de normas, pues lidian con instituciones formales, como las normas laborales. Así, se puede considerar a una empresa como una sociedad con sus propias reglas sociales. En esta línea se encuentra la investigación de Chaparro y Lora (2014), que utiliza información de trabajadores latinoamericanos del Gallup World Poll para determinar si invertir en un ambiente laboral favorable se traduce en mayores niveles de esfuerzo de los trabajadores. Utilizan una estrategia de *matching* y encuentran que buenas condiciones de trabajo incrementan la productividad de los trabajadores. Esto se observa especialmente en casos en que los trabajadores tienen mayor poder de negociación para exigir mejores salarios, y el ambiente laboral es tal que les permite realizar su mejor esfuerzo. El modelo plantea que el trabajador decide el nivel de esfuerzo que invierte en la empresa tomando en consideración el comportamiento que se espera de él. La empresa puede influir en dicho nivel de esfuerzo invirtiendo en condiciones de trabajo favorables. Así, se muestra que la presión social también es un mecanismo efectivo en el ámbito laboral.

Un tema relevante para las políticas públicas es el papel de los incentivos en el desempeño de los empleados del sector público. Dal Bó y otros (2012) evalúan la importancia de diferentes tipos de incentivos en el reclutamiento de empleados públicos. Para estudiar este tema, los autores aprovechan el desarrollo de un programa en México que busca fortalecer la presencia del Estado en las municipalidades más marginadas del país. En la etapa de reclutamiento, se anuncian distintos niveles salariales. Posteriormente, se realizan pruebas para medir las habilidades cognitivas y no cognitivas de los postulantes. Se encuentra que mayores salarios atraen a candidatos más capaces y más motivados. Incluso en las municipalidades más marginadas, propuestas salariales más altas ayudan a incrementar la cantidad de postulantes capaces. La implicancia es importante: salarios marginalmente mayores pueden servir de instrumento para mejorar la calidad de los postulantes en zonas donde la habilidad del Estado para filtrar candidatos es baja.

### *Reforzando el cumplimiento de las normas*

Una característica saltante del mercado laboral peruano es la informalidad, la que tiende a concentrarse en las microempresas. ¿Cuán importante es la formalidad para la microempresa? o ¿existe una demanda de formalidad entre las microempresas informales? Estas preguntas son abordadas por el estudio de Jaramillo (2013), que contrasta la información recogida del autorreporte de microempresarios del Cercado de Lima sobre sus motivaciones y preferencias contra el comportamiento observado frente a un incentivo para formalizarse. El incentivo consistía en el pago de los costos de la licencia y ayuda a lo largo del trámite para obtenerla. Los resultados son paradójicos: la mayoría de empresas reportó mayores desventajas que ventajas de ser informal; sin embargo, frente al incentivo para obtener la licencia, solo una de cada cuatro empresas aceptó formalizarse. Así, para algunas empresas, formalizarse no es deseable a ningún costo. Esto probablemente está relacionado con los costos recurrentes de ser formal —inspecciones o impuestos—, las limitadas perspectivas de crecimiento de estas empresas y el bajo valor percibido de los beneficios de la formalización. De hecho, otro estudio realizado sobre la base de este experimento muestra que no hay efectos de la formalización sobre indicadores de desempeño de las empresas (Alcázar y Jaramillo 2013). Una implicancia adicional de este estudio es que el autorreporte sobre la voluntad de formalización no es confiable.

¿Qué lecciones se pueden extraer de este estudio? La primera es que la formalización es una tarea muy compleja y que requiere diferentes tipos de políticas: eliminar los costos inmediatos de formalizarse no parece suficiente para inducir a las empresas informales a formalizarse. El segundo punto importante es que la informalidad empresarial es el reflejo de diferentes niveles o aspectos de la informalidad; muchas microempresas son informales porque los predios en que se ubican son informales. En tercer lugar, algunas regulaciones asociadas a la formalidad tienen como objetivo preservar bienes públicos, por ejemplo, normas de seguridad. Desgracias humanas y materiales cada cierto tiempo nos recuerdan que es importante hacer cumplir estas



normas, pero en el corto plazo no parece rendir réditos políticos hacerlo. De manera más general, es un hecho estilizado el bajo nivel de cumplimiento de las normas en el Perú. Por ello, parece un tema en extremo importante entender cómo motivar comportamientos socialmente más conducentes. El estudio de Del Carpio (2014) muestra que la información sobre el comportamiento de terceros motiva de manera efectiva el comportamiento individual. En el estudio en cuestión, se trata de fomentar el pago de impuestos prediales en dos distritos de la provincia de Lima. Los instrumentos utilizados fueron cartas con mensajes referidos a la proporción de vecinos que cumplían con el pago de impuestos, a la probabilidad de ser sancionado por incumplimiento y a la fecha límite del pago. Estos mensajes se hicieron llegar a subgrupos escogidos aleatoriamente. Los resultados mostraron que, de los tres tipos de mensajes enviados, el más efectivo fue el del nivel de cumplimiento de los vecinos. El impacto de la fecha límite fue solo la mitad que el conseguido por la presión social, mientras que el de la probabilidad de sanción no tuvo ningún efecto. Pagar impuestos, así como otras actividades cívicas, depende de una motivación extrínseca —relacionada con el incentivo monetario— y de otra intrínseca —relacionada con los valores morales, la culpa y la cultura—. Así, proporcionar información sobre el comportamiento de terceros parece ser una herramienta efectiva para apelar a la valoración del componente moral de las acciones.

### **3. Agenda de investigación**

Gran parte del análisis institucional y de la política pública contemporáneos está basada en la hipótesis de que los individuos son egoístas y solo les preocupan sus propios beneficios materiales. Esta presunción ha hecho que pongamos demasiado énfasis en la implementación de incentivos materiales para condicionar los comportamientos y que dependamos demasiado del Estado como un ente central (Ostrom 1990). ¿Cómo diseñar, entonces, instituciones que promuevan la cooperación de los individuos en lugar de

desplazarla? ¿Cómo diseñar instituciones en las que se refuerce el altruismo o el bien colectivo? En entornos específicos, ¿cómo, asimismo, capitalizar la motivación de crear una imagen social y de desarrollo de la reputación para alcanzar el bien social? Es también importante el análisis de los diferentes ámbitos de influencia y acción de las instituciones: a) sus resultados, b) los procesos que generan, c) el tipo de normas o instituciones informales que generan, y d) el tipo de agentes que atraen, o el tipo de agentes que se autoseleccionan para acudir a diferentes tipos de instituciones.

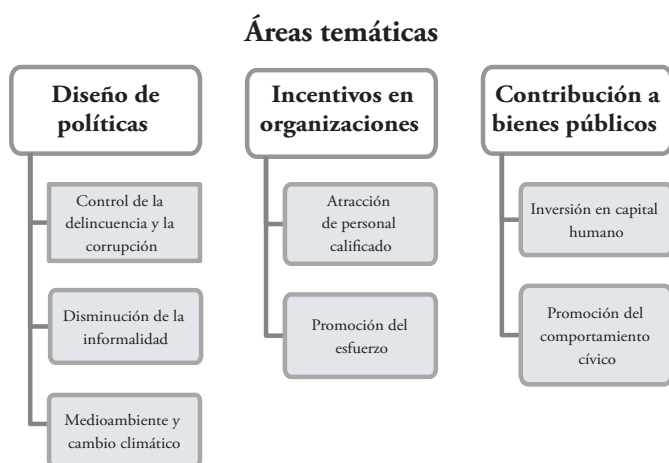
La mejora de las instituciones informales es tan importante como la mejora de la institucionalidad formal. Si queremos desalentar ciertos comportamientos, podemos utilizar mecanismos mixtos en los que la sanción juegue un rol, pero también la motivación, la cultura, los valores. ¿Cómo lograr que las consideraciones de justicia ganen? ¿Cómo fortalecer contratos relacionales, relaciones de confianza? Si bien estas son preguntas difíciles, debemos empezar por considerar estos temas en nuestros análisis.

La revisión de la literatura presentada revela la importancia de los incentivos en el comportamiento de los agentes económicos, así como de entender los mecanismos mediante los cuales actúan. Las teorías económicas, así como los estudios aplicados, permiten revelar los vacíos de conocimiento presentes en el estado de la literatura de comportamiento del Perú. Estos vacíos se pueden englobar alrededor de la siguiente pregunta: ¿qué combinación de incentivos y penalidades funciona mejor para motivar comportamientos socialmente deseables?

Por su parte, la incipiente literatura de economía del comportamiento en el país y la región ayuda a desentrañar el efecto de las instituciones formales e informales en distintos contextos y subgrupos de poblaciones. Así, nos deja al menos dos lecciones claves. La primera es que los incentivos pecuniarios no son los únicos instrumentos de políticas aplicables. Como alternativas para influir en el comportamiento podemos pensar en la difusión de información, en comparaciones sociales y en reconocimientos-castigos. La siguiente lección es que lo que funciona en ciertos contextos bien puede no funcionar en otros. Para conseguir medidas eficaces, se requiere conocimiento específico y local.

En un país diverso como el Perú, esta lección es especialmente importante: las normas y las instituciones deben ser adecuadas al medio local.

Muchas áreas podrían beneficiarse de investigaciones con enfoques sobre el comportamiento social y sus condicionantes. Sin embargo, en esta agenda nos detendremos en tres en las que el potencial parece particularmente importante: el diseño de políticas, los incentivos en organizaciones y las contribuciones a bienes públicos. Al interior de cada área proponemos algunos temas claves, así como preguntas para guiar una agenda de investigación en temas actuales y pertinentes.



Las siguientes preguntas tienen el objetivo de motivar la investigación en estas direcciones. En muchos casos, existen respuestas teóricas que están esperando validación empírica; en otros casos, las preguntas permitirán reevaluar los marcos teóricos y enriquecerlos con evidencia local. En todos los casos, las preguntas están pensadas para generar evidencia útil para las políticas, sean del Estado o del sector privado. Los instrumentos metodológicos varían de acuerdo con las preguntas y los datos disponibles. Con frecuencia, la mejor forma de abordar estos temas es utilizando diferentes instrumentos —encuestas, experimentos controlados, experiencias piloto, entrevistas— de manera conjunta. Por ejemplo, los datos proporcionados por

las encuestas pueden permitir desarrollar la intuición sobre las relaciones que se estudian, mientras que los experimentos controlados pueden establecer —o desestimar— relaciones de causalidad. Estas, a su vez, pueden ser corroboradas mediante la estimación de modelos estructurales.

### ***3.1. Diseño de políticas***

#### ***3.1.1. ¿Cómo controlar la delincuencia y la corrupción?***

Quizá uno de los temas que congrega mayor atención de la ciudadanía es el relativo a la seguridad. La seguridad ciudadana es protagonista central de los intereses públicos de los peruanos, pero ¿cómo promoverla? Parte de cualquier estrategia está relacionada con la prevención; la otra, con lo disuasivo: el diseño de castigos efectivos. Sobre lo primero, la identificación y el trabajo con poblaciones vulnerables de caer en la senda del crimen parecen claves. Un lindo ejemplo de intervenciones efectivas es el proyecto Sinfonía por el Perú. El estudio de Díaz y León (2014) ha mostrado la capacidad de este tipo de intervenciones para desarrollar el potencial de poblaciones en riesgo para actividades positivas. Se necesitan tanto más iniciativas en esta dirección como estudios que identifiquen su efectividad y los mecanismos que operan para hacerlas efectivas, de manera que estas experiencias puedan multiplicarse.

El tema central en la discusión pública, sin embargo, es el control y castigo de la delincuencia. Di Tella y otros (2010) proveen buenos ejemplos de abordajes para caracterizar e identificar las causas del crimen en América Latina. En el Perú, cárceles con su capacidad desbordada y convertidas en escuelas delictivas o en centros de planificación de crímenes muestran los límites del modelo enfocado en lo punitivo. Otras alternativas, sin embargo, ya se vienen implementando, como, por ejemplo, el monitoreo electrónico. Estudios para otros países sugieren que este mecanismo reduce la reincidencia

(Di Tella y Schargrodski 2013). Qué efectos ha tenido su introducción en la tasa de reincidencia u otros objetivos de reducción del crimen es una pregunta que aún no se ha abordado. Ciertamente, ayudaría la generación de datos adecuados para responder esta pregunta, lo que implica plantearla cuando se está pensando la implementación. No obstante, siendo la implementación tan reciente, es posible que aún haya espacio para generar estos datos.

En el ámbito delictivo se encuentra la corrupción, uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de las reglas formales. El análisis de la corrupción se centra en el monitoreo, la detección y los castigos. ¿Son estos efectivos en el Perú? Sabemos, por ejemplo, que los funcionarios públicos que deberían monitorear la lucha contra la corrupción muchas veces se concentran en actividades rutinarias y cuyo único efecto es desalentar a funcionarios honrados. Se debería promover el monitoreo y detección en proyectos de mayor escala, como concesiones y contrataciones del Estado para la construcción de carreteras o actividades extractivas. La investigación puede esclarecer dichos proyectos recopilando información pública, e identificar indicios de corrupción y compararlos con otros proyectos del mismo país o región. Se requiere crear un sistema de información que otorgue más transparencia a las contrataciones del Estado. Respecto a los castigos, se debe pensar en soluciones que vayan más allá de los clásicos incentivos monetarios: utilizar castigos no pecuniarios, incrementar la visibilidad pública de los delitos o penalizarlos en el marco de una política de tolerancia cero. Propuestas de investigación en este sentido deben considerar cuán factible es su implementación.

Una barrera para abordar este tema es la dificultad de generar información adecuada, dado el carácter ilegal de las actividades que se quiere documentar. Los niveles de corrupción se han medido sobre la base del autorreporte de las propias empresas y funcionarios, quienes, naturalmente, tienden a ocultar este tipo de comportamiento. En esta dirección, Kraay y Murrell (2013) desarrollaron una metodología para identificar el comportamiento corrupto mediante preguntas más bien convencionales y aleatorias. Sus resultados, obtenidos de la encuesta *Enterprise* del Banco Mundial para el caso peruano,

muestran un nivel de corrupción dos veces mayor que el hallado mediante preguntas directas. Es factible adaptar la metodología para estudiar temas más específicos —como contrataciones públicas de valor significativo o «facilitación» de trámites— y entender mejor sus mecanismos, de manera que sea posible diseñar intervenciones más efectivas para atacar estas prácticas.

### *3.1.2. ¿Cómo reducir la informalidad?*

La informalidad genera inequidades en la relación entre el Estado y los ciudadanos: algunos cuentan con la protección de la ley, reciben los beneficios y acatan las obligaciones que les confiere, mientras que otros no. Así, la informalidad limita el acceso de los ciudadanos a beneficios sociales que se conciben universales y, por otro lado, es un gran obstáculo para lograr un campo de juego parejo entre empresas, en el que las ventajas competitivas no descansen en la habilidad para burlar la ley. Baja productividad, regulaciones inadecuadas y sistemas ineficaces para asegurar su cumplimiento están en la raíz de los altos niveles de informalidad observados. El primer paso para atacarla es comprender que la informalidad es una decisión, por lo que, para disminuirla, es necesario entender por qué los individuos y las empresas optan por ser informales.

Entre las preguntas pendientes, cuyo abordaje podría contribuir a la formulación de mejores políticas, está la siguiente: ¿ciertos entornos —sectoriales, geográficos, empresariales— se caracterizan por una mayor preferencia por la formalidad? Abordar esta pregunta permitiría una mejor focalización de políticas para promover la formalidad.

Por otro lado, en encuestas a microempresarios, una respuesta frecuente a la pregunta sobre por qué son informales es la siguiente: «Todos los negocios como el mío son informales». ¿Cuán efectiva es la influencia de pares sobre las decisiones de operar formal o informalmente? ¿Inducir la formalidad entre pequeños empresarios podría afectar las decisiones de otros de operar formal o informalmente?

Evidencia reciente sugiere que los costos de entrada —por ejemplo, registro de empresas— no son muy relevantes para las decisiones de formalización (Jaramillo 2013). Sin embargo, no sabemos si reducir los costos recurrentes tendría un efecto promotor de la formalidad. En este caso, un elemento importante puede ser cuán creíble es el compromiso de largo plazo: ¿se mantendrán las normas en el futuro? Experimentos controlados en esta área podrían proveer información útil para diseñar políticas. Por otro lado, los costos y beneficios de cumplir con las regulaciones pueden variar significativamente entre diferentes áreas. Así, ¿por qué la informalidad laboral es mayor que la tributaria? ¿Se debe al esfuerzo en hacer cumplir la ley? ¿Qué otros factores influyen?

Un tema en el que se han invertido considerables recursos últimamente es el de afianzar los derechos de propiedad proveyendo títulos y desarrollando instituciones especializadas en su registro. Sin embargo, el uso de estos registros es limitado. ¿Por qué es tan baja la demanda de formalidad en transacciones de inmuebles? ¿Es un tema de información insuficiente?, ¿de costos de acceso? ¿Qué tipo de incentivos podrían fomentar el uso de los registros de propiedad?

### *3.1.3. ¿Cómo fomentar el cuidado del medioambiente y la prevención del cambio climático?*

La economía del comportamiento también puede hacer contribuciones al diseño de políticas relacionadas con el medioambiente y el cambio climático. El tema es particularmente actual por las nuevas decisiones de las conferencias de cambio climático (COP). Como sugieren List y Price (2013), dos áreas que pueden enriquecerse especialmente con experimentos de campo son los análisis costo-beneficio y el rol de los incentivos para promover la conservación del medioambiente. La evaluación de políticas ambientales depende de la valoración de bienes para los cuales no hay un mercado, por ejemplo, calidad del aire o producción de carbono. A diferencia de un bien

de mercado, en el que el precio es un indicador directo de su valor, estos bienes no tienen un valor conocido. Estimaciones de este valor, conocido como precio social, se suelen derivar de las preferencias individuales. Dadas las limitaciones de las encuestas para revelar estas preferencias, experimentos de campo pueden hacer contribuciones decisivas.

Sobre los incentivos para promover la conservación, los mecanismos de las secciones anteriores pueden servir como punto de partida para investigar cuáles son los mejores medios. Evidencia internacional sugiere, por ejemplo, que los incentivos pecuniarios funcionan mejor en estratos sociales más pobres, mientras que apelaciones normativas o mensajes confeccionados tienen mayores efectos en estratos de ingresos más altos. Una opción adicional es la complementariedad de incentivos pecuniarios y no pecuniarios. Estos mecanismos pueden aplicarse en áreas de conservación de energía, agua, bosques, y de promoción de limpieza del aire.

### ***3.2. Incentivos en organizaciones***

#### ***3.2.1. Prácticas de gestión***

La experimentación en temas de gestión empresarial tiene una historia de ya casi un siglo. Los experimentos en la planta Hawthorne de la Western Electric Company, en la década de 1920, se enfocaron en un tema tan importante entonces como ahora en el Perú: cómo elevar la productividad. Los hallazgos sugirieron que los trabajadores no solamente están motivados por el salario, sino también —y acaso de manera más importante— por el entorno en el que trabajan, la atención que reciben y cuánto se valora su contribución a la empresa. Estos hallazgos abrieron un nuevo campo de estudio, incluyendo la psicología industrial, que la economía experimental más reciente continúa expandiendo. Las aplicaciones no tienen por qué circunscribirse exclusivamente a la empresa privada, sino a cualquier proceso



de producción de un bien o servicio. Tanto la educación o salud pública como las empresas industriales pueden beneficiarse de evidencia científica para elevar su eficiencia y productividad.

En el caso de la educación, por ejemplo, resulta crítico conocer qué prácticas pedagógicas son más efectivas para el aprendizaje. Los temas abordables son muchos: el uso de materiales educativos, las estrategias de capacitación de docentes, el tamaño óptimo de las aulas, entre otros. En el caso de la salud, más allá de los temas propiamente médicos —en los que existe una larga tradición de experimentación—, resulta clave un adecuado diseño de los procesos de atención, los incentivos para los prestadores de servicios y la gestión de los medicamentos. En ambos casos, experimentación cuidadosamente planificada puede generar evidencia relevante para la toma de decisiones.

Acaso una de las áreas más oscuras para la investigación económica en el Perú es cómo funcionan las empresas. La investigación en esta área es muy escasa: se conoce bastante más de la economía de los hogares y de los individuos que de las empresas. Una explicación es la falta de información pública confiable: en el sector empresarial, no existe un equivalente de similar calidad que la Encuesta Nacional de Hogares o que la Encuesta de Demografía y Salud. En este contexto, los experimentos focalizados pueden tener particular valor. Un tema central es la motivación del personal: ¿qué efectos tienen diferentes *sets* de incentivos sobre el comportamiento del trabajador? ¿Cómo motivan los incentivos no pecuniarios —reconocimiento social, retroalimentación, premios— al personal? ¿Cómo se complementan —o sustituyen— los incentivos pecuniarios y no pecuniarios? Además de la productividad, ¿afectan estos mecanismos el bienestar de los trabajadores? ¿Tienen efectos fuera de la empresa? Contar con personal adecuadamente calificado es clave para la competitividad, ¿permiten los incentivos atraer a trabajadores mejor calificados?

Sabemos que el ambiente laboral puede incrementar el esfuerzo de los trabajadores; lo interesante es explorar mediante qué mecanismos. ¿Un mejor ambiente laboral permite trabajar más eficientemente para alcanzar un

mejor resultado, o el ambiente laboral es interpretado como un mayor nivel de exigencia? Así como el ambiente laboral puede ser una señalización del requerimiento de esfuerzo, requisitos explícitos del nivel de esfuerzo pueden ser percibidos como una señal de desconfianza y tener el efecto contrario (Falk y Kosler 2004). Así, es importante estudiar el comportamiento de los empleados ante demandas de esfuerzo y ambiente laboral.

### *3.2.2. ¿Cómo atraer personal calificado al servicio público?*

El Perú tiene enormes dificultades para proveer de maestros y profesionales de la salud a las zonas más apartadas del país. ¿Qué incentivos podrían atraer al personal calificado a estas zonas? La implementación de incentivos no pecuniarios ha resultado ser exitosa en otros países (Ashraf, Bandiera y Lee 2014b; Ashraf, Bandiera y Jack 2014a). La clave es encontrar una combinación de aspectos no pecuniarios —reconocimientos sociales, incentivos para el desarrollo de carrera (capacitaciones y fomento de especializaciones, por ejemplo)— con mejores salarios. Asimismo, condiciones que reduzcan los costos reales o percibidos del aislamiento —por ejemplo, servicios básicos, acceso a internet— pueden hacer estos puestos más atractivos. La experimentación estructurada ayudaría a identificar qué elementos sirven para atraer a estos profesionales. Más allá de la capacidad de los postulantes, los servicios públicos pueden requerir un perfil específico, con preferencias pro sociales. En este caso, los incentivos deberían estar enfocados en atraer a personas con este tipo de perfil. Por ejemplo, en el estudio de Dal Bó y otros (2012) sobre la contratación de funcionarios públicos, se encuentra que mayores salarios atraen a personal más capaz y con altas preferencias pro sociales.

### **3.3. Contribución a bienes públicos**

#### **3.3.1. *¿Qué factores determinan que ciertas comunidades cuenten con un mayor nivel de capital social —es decir, confianza—?***

El capital social tiene efectos positivos en el bienestar de la sociedad desde cualquier ángulo que se analice: crecimiento económico, estabilidad, desigualdades, etcétera. Algunas actividades económicas dependen de que se lleve a cabo otra actividad en el futuro. Si los agentes involucrados presentan altos niveles de confianza, alcanzar el crecimiento económico será menos costoso. Visto desde otro ángulo, normas cívicas pueden ayudar a combatir el problema de la acción colectiva en una votación, ejerciendo presión para que todos voten (Knack y Keefer 1997). De los estudios revisados, se puede extraer que el capital social varía entre localidades. El ya comentado estudio de Henrich (2000), que compara a la comunidad machiguenga con estudiantes californianos, evidencia la necesidad de comprender nuestro entorno multicultural. ¿Qué valoran las diversas comunidades culturales que componen el Perú? ¿Cómo valoran la cooperación, la confianza y la reciprocidad? Esta es claramente un área para el trabajo interdisciplinario. Tanto la perspectiva antropológica como el instrumental de la economía del comportamiento contemporánea pueden contribuir a mejorar el entendimiento de estos temas. Si bien los típicos juegos de confianza y reciprocidad esclarecen el comportamiento, versiones que plantean un problema más concreto —como el de contribuir a un bien público— pueden tener una mejor chance de esclarecer la relación entre valores, capital social y bienestar (Anderson y otros 2004). Evidenciar dicha relación ayudaría a generar mejores propuestas para elevar y rentabilizar el capital social en el Perú.

Si como sociedad buscamos promover el capital social, una pregunta de investigación pertinente es cuál es el papel que juegan las tecnologías en el capital social. En la actualidad, las redes de comunicación fomentan la interacción entre los ciudadanos. Al facilitar la comunicación y generar

grupos de soporte y de discusión, la tecnología promueve un ambiente propicio para el fomento del capital social. Sin embargo, la tecnología también puede alejar a las personas, pues hace más fácil el engaño y fomenta la desconfianza. Esta área de investigación tiene potencial por la expansión tecnológica que se está viviendo en el Perú.

### *3.3.2. ¿Cómo fomentar el comportamiento cívico?*

En el Perú, la literatura sobre comportamiento cívico es muy limitada, a pesar de ser un elemento clave en un país que aspira a contar con instituciones formales sólidas. Desde el lado de la investigación, se pueden identificar mecanismos que promueven el comportamiento pro social para replicarlos en otros ámbitos. Asimismo, es clave entender mejor la relación entre preferencias individuales y beneficio colectivo en situaciones concretas. Identificar estas situaciones y generar el contexto de estudio para arribar a conclusiones que expandan el conocimiento en esta área es una tarea para los interesados en la economía del comportamiento.

Esta propuesta de agenda de investigación recoge algunos de los temas que se beneficiarían con el análisis del comportamiento en el Perú, pero en realidad la cantidad de temas que podrían abordarse desde esta perspectiva es muy grande. Al igual que en el balance de la literatura, en la construcción de la agenda hemos tratado de ser selectivos antes que exhaustivos para ilustrar los temas que se pueden abordar. Y, sobre todo, para motivar la investigación tanto en áreas ya bastante exploradas desde otras perspectivas —como la salud y la educación— como en áreas más desconocidas —como el interior de las empresas y el capital social—. La idea es que mediante el análisis del comportamiento se pueda responder a preguntas aún abiertas en la investigación de la realidad peruana, así como abordar nuevos temas.

## Referencias bibliográficas

- Ahn, T. K.; Elinor Ostrom y James Walker (2010). A common-pool resource experiment with postgraduate subjects from 41 countries. *Ecological Economics*, 69(12), 2624-2633.
- Alcázar, Lorena y Miguel Jaramillo (2013). *El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima*. Documentos de Investigación, 64. Lima: GRADE.
- Allcott, Hunt (2011). Social norms and energy conservation. *Journal of Public Economics* 95, 1082-1095.
- Anderson, Lisa R.; Jennifer M. Mellor y Jeffrey Milyo (2004). Social capital and contributions in a public goods experiment. *American Economic Review*, 94(2), 373-376.
- Ashraf, Nava; Oriana Bandiera y B. Kelsey Jack (2014a). No margin, no mission?: a field experiment on incentives for public service delivery. *Journal of Public Economics*, 120, 1-17.
- Ashraf, Nava; Oriana Bandiera y Scott S. Lee (2014b). *Do-gooders and go-getters: career incentives, selection, and performance in public service delivery*. IGC Working Papers. London: International Growth Centre.
- Ayres, Ian; Sophie Raseman y Alice Shih (2009). *Evidence from two large field experiments that peer comparison feedback can reduce residential energy usage*. NBER Working Paper, 15386. Cambridge, MA: NBER.
- Bandiera, Oriana; Iwan Barankay e Imran Rasul (2005). Social preferences and the response to incentives: evidence from personnel data. *Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 917-962.
- Bénabou, Roland y Jean Tirole (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652-1678.
- Benz, Matthias y Stephan Meier (2008). Do people behave in experiments as in the field?: evidence from donations. *Experimental Economics*, 11(3), 268-281.

- Berg, Joyce; John Dickhaut y Kevin McCabe (1995). Trust, reciprocity, and social-history. *Games and Economic Behavior*, 10(1), 122-142.
- Bernheim, Douglas (1994). A theory of conformity. *Journal of Political Economy*, 102(5), 841-877.
- Besley, Timothy y Stephen Coate (1992). Understanding welfare stigma: taxpayer resentment and statistical discrimination. *Journal of Public Economics*, 48(2), 165-183.
- Blumenthal, Marsha; Charles Christian y Joel Slemrod (2001). Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, 79(3), 455-483.
- Bolton, Gary; Elena Zakot y Rami Zwick (1998). Dictator game giving: rules of fairness versus acts of kindness. *International Journal of Game Theory*, 27(2), 269-299.
- Budescu, David V.; Amnon Rapoport y Ramzi Suleiman (1992). Simultaneous vs. sequential requests in resource dilemmas with incomplete information. *Acta Psychologica*, 80(1-3), 297-310.
- Camerer, Colin y Keith Weigelt (1988). Experimental tests of a sequential reputation model. *Econometrica*, 56(1), 1-36.
- Cárdenas, Juan Camilo; Alberto Chong y Hugo Ñopo (2008a). *To what extent do Latin Americans trust and cooperate?: field experiments on social exclusion in six Latin American countries*. Working Papers, 635. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cárdenas, Juan Camilo; Alberto Chong y Hugo Ñopo (2008b). *Stated social behavior and revealed actions: evidence from 6 Latin American countries using representative samples*. Working Papers, 634. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cason, Timothy, N. y Vai-Lam Mui (1998). Social influence in the sequential dictator game. *Journal of Mathematical Psychology*, 42(2/3), 248-265.

- Chaparro, Juan y Eduardo Lora (2014). *The economic payoff of creating good job conditions: theory and evidence from Latin America*. Documento presentado en el Annual Meeting of Agricultural and Applied Economics Association, Minneapolis, Minnesota.
- Chong, Alberto; Dean Karlan, Jeremy Shapiro y Jonatha Zinman (2013). *(Ineffective) messages to encourage recycling: evidence from a randomized evaluation in Peru*. Policy Research Working Paper, 6548. Washington, DC: World Bank.
- Cohn, Alain; Ernst Fehr, Benedikt Herrmann y Frédéric Schneider (2011). *Social comparison in the workplace: evidence from a field experiment*. Discussion Paper, 5550. Bonn: IZA.
- Costa, Dora L. y Matthew E. Kahn (2010). *Energy conservation 'nudges' and environmentalist ideology: evidence from a randomized residential electricity field experiment*. Working Paper, 15939. Cambridge, MA: NBER.
- Dal Bó, Ernesto; Frederico Finan y Martín Rossi Jaramilo (2012). *Strengthening state capabilities: the role of financial incentives in the call to public service*. Working Paper, 18156. Cambridge, MA: NBER.
- Dawes, Robyn (1980). Social dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, 169-193.
- De Hoop, Thomas; Luuk Van Kempen y Ricardo Fort (2010). *Do people invest in local public goods with long-term benefits: experimental evidence from a shanty town in Peru*. MPRA Paper, 24968. Recuperado de <[https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24968/1/MPra\\_paper\\_24968.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24968/1/MPra_paper_24968.pdf)>
- Deci, Edward (1975). *Intrinsic motivation*. Nueva York: Plenum Press.
- Deci, Edward; Richard Koestner y Richard Ryan (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin*, 125(6), 627-668.

- Del Carpio, Lucía (2014). *¿Están evadiendo mis vecinos? Un experimento de campo sobre el rol de las normas sociales en el pago del impuesto predial en el Perú*. Documentos de Investigación, 73. Lima: GRADE.
- Di Tella, Rafael y Ernesto Schargrodsky (2013). Criminal recidivism after prison and electronic monitoring. *Journal of Political Economy*, 121(1), 28-73.
- Di Tella, Rafael; Sebastian Edwards y Ernesto Schargrodsky (2010). *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Díaz, Juan José y Juan León (2014). *Investigación del impacto de Sinfonía por el Perú*. Manuscrito no publicado, Lima, GRADE.
- Dupas, Pascaline (2011). Do teenagers respond to HIV risk information?: evidence from a field experiment in Kenya. *American Economic Journal*, 3(1), 1-34.
- Durkheim, Émile (1982) [1895]. *The rules of sociological method*. Nueva York: The Free Press.
- Durkheim, Émile (1997) [1897]. *On suicide: a study in sociology*. Nueva York: The Free Press.
- Falk, Armin y Michael Kosler (2004). *Distrust-the hidden cost of control*. Discussion Paper, 1203. Bonn: IZA
- Fehr, Ernst y Armin Falk (1999). Wage rigidity in a competitive incomplete contract market. *The Journal of Political Economy*, 107(1), 106-134.
- Fehr, Ernst; Georg Kirchsteiger y Arno Riedl (1993). Does fairness prevent market clearing?: an experimental investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(2), 437-459.
- Fehr, Ernst y Klaus Schmidt (1999). A theory of fairness, competition and cooperation. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(3), 817-868.
- Fehr, Ernst y Simon Gächter (1998). *Wage differentials in experimental efficiency wage markets*. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.23.8071&rep=rep1&type=pdf>



- Forsythe, Robert; Joel Horowitz, N. E. Savin y Martin Sefton (1994). Fairness in simple bargaining experiments. *Games and Economic Behavior*, 6(3), 347-369.
- Frey, Bruno S. y Felix Oberholzer-Gee (1997). The cost of price incentives: an empirical analysis of motivation crowding-out. *American Economic Review*, 87(4), 746-755.
- Frey, Bruno e Iris Bohnet (1997). Identification in democratic Society. *The Journal of Socio-Economics*, 26(1), 25-37.
- Frey, Bruno e Iris Bohnet (1995). Institutions affect fairness: experimental investigations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 151(2), 286-303.
- Funk, Patricia (2008). Social incentives and voter turnout: evidence from the Swiss mail ballot system. *Journal of the European Economic Association*, 8(5), 1077-1103.
- Funk, Patricia (2007). Is there an expressive function of law?: an empirical analysis of voting laws with symbolic fines. *American Law and Economics Review*, 9(1), 135-159.
- Gertler, Paul y Jaques Van der Gaag (1988). *Measuring the willingness to pay for social services in developing countries*. Living Standards Measurement Study, 45. Washington, DC: World Bank.
- Gibbons, Robert (1998). Incentives in organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 115-132.
- Glaeser, Edward y Bruce Sacerdote (1999). Why is there more crime in cities? *Journal of Political Economy*, 107(6), 225-258.
- Gneezy, Uri y Aldo Rustichini (2000a). Pay enough or don't pay at all. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 791-810.
- Gneezy, Uri y Aldo Rustichini (2000b). A fine is a price. *Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-18.

- Gneezy, Uri; Ernan Haruvy y Hadas Yafe (2004). The inefficiency of splitting the bill: a lesson in institutional design. *The Economic Journal*, 114(495), 265-280.
- Guth, Werner; Rolf Schmittberger y Bernd Schwarze (1982). An experimental analysis of ultimatum bargaining. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3(4), 367-388.
- Hasseldine, John; Peggy A. Hite, Simon James y Marika Toumi (2007). Persuasive communications: tax compliance enforcement strategies for sole proprietors. *Contemporary Accounting Research*, 24(1), 171-194.
- Henrich, Joseph (2000). Does culture matter in economic behavior?: ultimatum game bargaining among the Machiguenga of the Peruvian Amazon. *The American Economic Review*, 90(4), 973-979.
- Henrich, Joseph; Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr, Herbert Gintis, Richard McElreath, Michael Alvard, Abigail Barr, Jean Ensminger, Kim Hill, Francisco Gil-White, Michael Gurven, Frank Marlowe, John Patton, Natalie Smith y David Tracer (2005). 'Economic man' in cross-cultural perspective: behavioral experiments in 15 small-scale societies. *Behavioral and Brain Sciences*, 28(6), 795-855.
- Jaramillo, Miguel (2013). Is there demand for formality among informal firms?: evidence from microfirms in downtown Lima. Avance de Investigación, 13. Lima: GRADE.
- Johnson, Eric y Daniel Goldstein (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302(5649), 1338-1339.
- Kahneman, Daniel; Jack Knetsch y Richard Thaler (1986). Fairness as a constraint on profit seeking: entitlements in the market. *American Economic Review*, 76(4), 728-741.
- Keizer, Kees; Siegwart Lindenberg y Linda Steg (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322(5908), 1681-1685.

- Knack, Stephen y Philip Keefer (1997). Does social capital have an economic payoff?: a cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Kraay, Aart C. y Peter Murrell (2013). *Misunderestimating corruption*. Policy Research Working Paper, 6488. Washington, DC: World Bank.
- Krueger, Alan B. y Alexandre Mas (2004). Strikes, scabs, and tread separations: labor strife and the production of defective bridgestone/firestone tires. *The Journal of Political Economy*, 112(2), 253-289.
- Lazear, Edward (2000). Performance pay and productivity. *American Economic Review*, 90(5), 1346-1361.
- Lepper, Mark R. y David Greene (1978). *The hidden costs of reward: new perspectives on the psychology of human motivation*. Hillsdale, NJ: L. Erlbaum Associates.
- Lepper, Mark R.; David Greene y Richard, E. Nisbett (1973). Undermining children's intrinsic interest with extrinsic rewards: a test of the «overjustification» hypothesis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 28(1), 129-137.
- List, John A. (2011). Why economists should conduct field experiments and 14 tips for pulling one off. *Journal of Economic Perspectives*, 25(3), 3-16.
- List, John A. (2005). *The behavioralist meets the market: measuring social preferences and reputation effects in actual transactions*. Working Paper, 11616. Cambridge, MA: NBER.
- List, John A. y Michael Price (2013). *Using field experiment in environmental and resource economics*. Working Paper, 19289. Cambridge, MA: NBER.
- List, John A. y Steven Levitt (2007). What do laboratory experiments measuring social preferences reveal about the real world? *Journal of Economic Perspectives*, 21(2), 153-174.
- Messick, David M. y Scott Allison (1987). Accepting unfairness: outcomes and attributions. *Representative Research in Social Psychology*, 17(1), 39-51.

- Moffitt, Robert (1983). An economic model of welfare stigma. *American Economic Review*, 73(5), 1023-1035.
- North, Douglass (1994). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parlamento Virtual Peruano (2015). *Reseña de leyes promulgadas*. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/leyes/index.asp>
- Rabin, Matthew (1993). Incorporating fairness into game theory and economics. *The American Economic Review*, 83(5), 1281-1302.
- Schultz, P. Wesley; Jessica M. Nolan, Robert B. Cialdini, Noah J. Goldstein y Vladas Griskevicius (2007). The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. *Psychological Science*, 18(5), 429-434.
- Smith, Adam (2002) [1759]. *The theory of moral sentiments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, Richard M. (1970). *The gift relationship*. London: Allen and Unwin.
- Torero, Máximo; Shyamal K. Chowdhury y Virgilio Galdo (2002). *Willingness to pay for the rural telephone service in Bangladesh and Peru*. Discussion Papers on Development Policy, 54. Bonn: ZEF.
- Vargas Hill, Ruth; Eduardo Maruyama y Angelino Viceisza (2012). Breaking the norm: an empirical investigation into the unraveling of good behavior. *Journal of Development Economics*, 99(1), 150-162.
- Wenzel, Michael (2006). A letter from the tax office: compliance effects of informational and interpersonal justice. *Social Justice Research*, 19(3), 345-364.
- Young, Peaton, H. (1998). Social norms and economic welfare. *European Economic Review*, 42, 821-830.



## NOTAS SOBRE LOS AUTORES

### **Lorena Alcázar**

Licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico. Obtuvo una maestría en Economía Política e Internacional por el Kiel Institute of World Economics y un Ph. D. en Economía por Washington University, St. Louis. En la actualidad, es investigadora principal de GRADE.

Ha sido vicepresidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, directora de Investigaciones del Instituto Apoyo, profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico, economista en el Banco Mundial, investigadora visitante en Brookings Institution y asesora del Ministerio de Economía y Finanzas en temas de política social. Asimismo, ha realizado diversas investigaciones, consultorías y publicaciones en temas de políticas sociales, educación, salud, pobreza, y evaluación y diseño de programas sociales.

### **María Balarin**

Ph. D. en Política Educativa por la Universidad de Bath (Reino Unido), máster en Estudios Psicoanalíticos por la Universidad de Essex (Reino Unido) y bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesora-investigadora regular del Departamento de Educación de la Universidad de Bath y actualmente es investigadora principal de GRADE. Su agenda de investigación es tanto académica como aplicada, y se enfoca en temas de educación y política social. Su trabajo aplicado se refiere al análisis y evaluación cualitativa de políticas públicas, específicamente desde un enfoque de implementación. En su trabajo académico, sus intereses se han centrado en el análisis de las relaciones entre la educación, el Estado y la sociedad.

Su trabajo reciente se enfoca en el análisis del impacto de los mercados educativos en los procesos de segregación social; y en el análisis, con enfoque de género, de los procesos de transición a la adultez de jóvenes de contextos vulnerables. Asimismo, en las condiciones de producción de la investigación social en países en desarrollo, así como en las relaciones de género que subyacen a las carreras académicas y a los procesos de producción y visibilidad del trabajo académico producido por mujeres en la esfera pública.

### **Martín Benavides**

Doctor en Sociología por Pennsylvania State University, donde obtuvo también una maestría en políticas educativas. Es licenciado en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y ha sido estudiante visitante del Área de Movilidad Social y Desigualdad en Nuffield College, Universidad de Oxford, Inglaterra. Ha sido becario (2007-2008) del Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences, Universidad de Stanford.

En la actualidad, es investigador principal de GRADE, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria e investigador afiliado al Stanford Center for the Study of Poverty and Inequality y al Centro de Estudios de Población y Desarrollo del Institut de Recherche pour le Développement, Universidad París Descartes.

Ha publicado sobre educación, desigualdades y clases sociales, violencia, y juventud.

### **Yessenia Collahua**

Bachiller en Ciencias Sociales, con especialidad en Economía, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como asistente de investigación en el área de Educación y Aprendizajes, y apoya a Juan León.

### **Santiago Cueto**

Licenciado en Psicología Educacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Psicología Educacional por la Universidad de

Indiana, Estados Unidos. Ha sido investigador visitante en la Universidad de California, Davis, y en la Universidad de Oxford.

Fue miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México, presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, y secretario ejecutivo del Fondo de Investigación para la Educación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Ha sido consultor de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la UNESCO.

Actualmente, es director de investigación e investigador principal de GRADE y representante del Perú en el estudio internacional Niños del Milenio. Asimismo, es miembro del Consejo Nacional de Educación y profesor principal del Departamento de Psicología de la PUCP.

Sus principales áreas de interés son educación y desarrollo humano, en particular en contextos de pobreza. Ha publicado artículos y ha sido revisor de artículos científicos en varias revistas académicas y libros, entre otros en *The Lancet*, *International Journal of Educational Development*, *Revista de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, *World Development* y *Children and Society*.

En el 2003, en la conferencia anual del Global Development Network, uno de sus trabajos fue premiado con la medalla a la mejor investigación en la categoría Educación, Conocimiento y Tecnología; este estudio fue luego publicado como Documento de Trabajo 43 de GRADE. En el 2010, obtuvo el Premio Nacional de Psicología del Colegio Nacional de Psicólogos del Perú.

### **Gerardo Damonte**

Máster y doctor en Antropología por la Universidad de Cornell. Se desempeña como investigador principal del área Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Conflictos Sociales de GRADE, y es además docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Conduce proyectos en tres áreas temáticas interrelacionadas: industrias extractivas y sociedad rural; conocimiento local y cambio climático; y



territorios y movimientos sociales. Su trabajo está geográficamente enfocado en América Latina, en particular en los Andes centrales.

Entre sus publicaciones figura el libro *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (2016), así como varios artículos referidos a las consecuencias sociales del desarrollo extractivo en los Andes.

### **Flavia Demarini**

Licenciada en Psicología Educacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en la misma especialidad por la Universidad de Barcelona.

Actualmente, trabaja en la PUCP en temas de evaluación e implementación de competencias y planes de estudio —asesorando las labores que se realizan con alumnos del programa Beca 18 de comunidades nativas amazónicas— y como profesora en el Departamento de Psicología y la Maestría en Cognición, Aprendizaje y Desarrollo. Anteriormente, ha colaborado en investigaciones de GRADE y ha publicado una investigación sobre transiciones educativas.

### **Juan José Díaz**

Doctor en Economía por la Universidad de Maryland. Actualmente, se desempeña como investigador principal en GRADE. Sus áreas de interés incluyen economía laboral, evaluación de programas sociales, educación, salud y desarrollo.

### **Javier Escobal**

Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Wageningen y magíster por la Universidad de Nueva York, donde también realizó estudios doctorales en Economía. Se desempeña como investigador principal de GRADE e investigador del estudio Niños del Milenio.

Sus trabajos recientes se han concentrado en explorar la evolución de distintos territorios rurales de la sierra del Perú en el mediano plazo.

Asimismo, se ha especializado en temas de pobreza rural, en los que busca determinar qué papel desempeñan los bienes y servicios públicos en la elevación del nivel de vida de los pobres rurales. También se ha concentrado en medir distintas dimensiones de la desigualdad, poniendo especial énfasis en la polarización espacial de los ingresos.

### **Manuel Glave**

Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Investigador principal de GRADE, especialista en desarrollo rural, economía ambiental y recursos naturales, y análisis de la política pública agraria y ambiental. Es profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Entre sus principales investigaciones destacan las realizadas sobre sistemas de producción campesinos en ecosistemas de montaña, valoración económica de la diversidad biológica y los servicios ambientales, y dinámica de la gestión territorial en la Amazonía y los Andes peruanos, con énfasis en las industrias extractivas y proyectos de inversión de gran escala.

Ha sido presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria y en los últimos años ha coordinado en el Perú el Programa de Investigación comparada Evidencias y Lecciones de Latino América.

### **Gabriela Guerrero**

Ph. D. en Educación por la KU Leuven en Bélgica y máster en Estudios de Desarrollo, con especialización en Políticas Públicas, por el Institute of Social Studies en La Haya, Holanda. Previamente, obtuvo su licenciatura en Psicología Educacional en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es investigadora principal de GRADE en el área de Educación y Aprendizajes. Asimismo, forma parte del equipo en el Perú del estudio internacional Niños del Milenio, donde se desempeña como asesora del componente cualitativo. Antes fue codirectora de la encuesta escolar de Niños del Milenio y participó en el desarrollo de los instrumentos para medir el desarrollo cognitivo y el rendimiento utilizados en el estudio.

También es docente de la Maestría en Cognición, Aprendizaje y Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sus principales áreas de interés son el desarrollo infantil temprano, las transiciones educativas, la educación intercultural bilingüe y la eficacia escolar.

### **Miguel Jaramillo**

Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de postgrado en Economía e Historia en la Universidad de California, donde obtuvo el doctorado en Historia.

Es director ejecutivo e investigador principal de GRADE. Sus áreas de investigación son economía del trabajo, políticas sociales y análisis institucional. Ha publicado resultados de sus estudios en revistas internacionales especializadas.

Ha dictado cursos de Economía en las universidades del Pacífico, Peruana de Ciencias Aplicadas, de Piura y PUCP. Ha realizado trabajos de investigación y consultoría para, entre otros, la Oficina Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, el Ministerio de Educación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha sido miembro del Consejo Nacional del Trabajo y ha presidido la Red de Desigualdad y Pobreza (Network on Inequality and Poverty) de la Asociación de Economía de América y el Caribe.

### **Juan León**

Ph. D. en Teorías y Políticas Educativas y Educación Internacional Comparada por la Universidad Estatal de Pensilvania. Es bachiller en Ciencias Sociales, con mención en Economía, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es investigador asociado de GRADE del área Educación y Aprendizajes.

Sus temas de investigación abarcan la eficacia escolar, los efectos de la escolaridad, la educación bilingüe, las inequidades educativas, el desarrollo infantil y la evaluación de impacto.

**Alejandra Miranda**

Máster en Economía y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como investigadora asistente del área Educación y Aprendizajes. Es asistente del estudio internacional Niños del Milenio, y apoya a Santiago Cueto.

**Hugo Ñopo**

Ph. D. en Economía por la Northwestern University (Evanston, Illinois), cuenta con una maestría en Economía Matemática por el Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Río de Janeiro) y dos grados universitarios, uno en Matemáticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima) y otro en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima).

Actualmente, es investigador principal de GRADE. Desde ahí ha desarrollado estudios para el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unesco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Además, es miembro de directorios de emprendimientos sociales y patronatos para el desarrollo social en el país y la región latinoamericana. Ha sido economista líder de la División de Educación del BID y, previamente, investigador del Departamento de Investigación de la misma institución. Antes de unirse al BID fue profesor asistente en Middlebury College, investigador afiliado de GRADE y asesor en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú.

Mantiene activa una amplia agenda de investigación basada en dos ejes temáticos: la educación y los mercados de trabajo, con una especial atención a las desigualdades étnicas y de género. Sus investigaciones han sido publicadas en diversas revistas especializadas y libros (<http://ideas.repec.org/e/pno16.html>). Es también colaborador esporádico en diversos medios de comunicación, en los que publica columnas de opinión. Asimismo, es investigador afiliado del Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA) en Bonn y presidente de la Asociación Peruana de Economía.

**María Gracia Rodríguez**

Bachiller en Economía por la Universidad de Piura. Es analista económica de la Unidad de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación del Perú. Anteriormente se desempeñó como asistente de investigación en GRADE, así como en el Centro de Investigación Social y Económica de la Universidad de Piura.

**Alan Sánchez**

Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, institución que también le otorgó el máster en Economía para el Desarrollo. Es investigador asociado de GRADE, investigador principal del estudio Niños del Milenio, e investigador asociado del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford. Asimismo, ejerce labores de docencia en el Departamento de Economía de la Universidad de Piura, en temas relacionados con métodos cuantitativos de evaluación de impacto y políticas de desarrollo social. Sus áreas de interés incluyen economía de la educación, economía de la salud, economía laboral y economía del comportamiento.

Anteriormente, fue especialista en investigación económica de la Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú.

**Jimena Stuart**

Bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como asistente de investigación, y apoya a Martín Benavides en diversos proyectos.

**María Cristina Vásquez**

Licenciada en Psicología por la Universidad de Lima. En GRADE se desempeñó como asistente de investigación en el área de Educación y Aprendizajes.

**Karla Vergara**

Licenciada en Geografía y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como investigadora asistente

del área Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Conflictos Sociales, y apoya a Manuel Glave en diversos proyectos, principalmente en temas de minería, desarrollo rural, gestión territorial y aplicaciones de sistemas de información geográfica en zonas andinoamazónicas.

Sus principales áreas de interés y especialización son el cambio global, el cambio climático y la gestión de recursos hídricos. Es coautora de investigaciones de GRADE y ha publicado una investigación propia sobre percepción ambiental, vulnerabilidad y estrategias de adaptación frente al cambio climático.



**INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PERÚ**  
**ONCE BALANCES**

Se terminó de imprimir en el mes de  
diciembre del 2016 en los Talleres de  
Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.





Este libro recoge los once balances de investigación presentados en la conferencia Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo, organizada en el marco del 35 aniversario del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Los textos de esta publicación buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento dirigida a sostener un debate más informado acerca de la política pública en el Perú. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas —educación, infancia, medioambiente y recursos naturales, programas sociales e instituciones—; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; y la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para enfrentar los distintos retos.

Al mismo tiempo, los once ensayos son una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE.

ISBN: 978-9972-615-97-9



9 789972 615979